

# VU Research Portal

## Tussen controle en vertrouwen. Een casestudy naar de aanpak van overlast in de Transvaalbuurt

Hageman, H.

2008

### **document version**

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

### **citation for published version (APA)**

Hageman, H. (2008). *Tussen controle en vertrouwen. Een casestudy naar de aanpak van overlast in de Transvaalbuurt*. (Reeks Dynamics of Governance; No. 9). Vrije Universiteit.

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

### **E-mail address:**

[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)

# **Tussen controle en Vertrouwen**

Een casestudy naar de aanpak van overlast in de Transvaalbuurt

Mr. Hester Hageman

in samenwerking met:  
prof. dr. Hans Boutellier

Vrije Universiteit Amsterdam  
Dynamics of Governance, Veiligheid & Burgerschap  
2008

Uitgave 9 in de serie Dynamics of Governance (Dynamiek van Bestuur)

Uitgever: Dynamics of Governance, Faculteit der Sociale Wetenschappen,  
Vrije Universiteit, Amsterdam

© 2008 H. Hageman: Veiligheid & Burgerschap

Omslagontwerp: S. van der Ploeg, Room for ID's, Nieuwegein  
Foto omslag: iStockphoto TM  
Druk- en bindwerk: Reprografie Vrije Universiteit, Amsterdam

Niets in deze uitgave mag worden verveelvoudigd  
en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie,  
microfilm of op welke andere wijze ook zonder  
voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteur.

No part of this publication may be reproduced, stored in a  
retrieval system or transmitted in any form or by any means,  
electronic, mechanical or photocopying, recording, or otherwise  
without the prior permission of the author.

ISBN-13: 978-90-78223-09-2

## Voorwoord

Dit verkennende onderzoek naar de uitwerking van de begrippen controle en vertrouwen valt binnen het onderzoeksprogramma Veiligheid en Burgerschap. Dit is een programma binnen de afdeling Bestuur en Organisatie van de Faculteit Sociale Wetenschappen van de Vrije Universiteit te Amsterdam. De leerstoel wordt ook wel de Frans Denkers leerstoel genoemd, naar een Amsterdamse politiepsycholoog die overtuigd was dat menselijke relaties belangrijker zijn dan institutionele controle (Boutellier, 2007). De onderzoeksgroep wordt gefaciliteerd door het politiekorps Amsterdam-Amstelland, de gemeente Amsterdam en de Vrije Universiteit te Amsterdam. Het onderzoek hoopt een bijdrage te leveren aan het strategisch beleid van politie en gemeente, maar is daaraan niet ondergeschikt. De onderzoeksgroep Veiligheid en burgerschap onderscheidt twee thema's: ervaren veiligheid en de organisatie van veiligheid. De algemene probleemstelling van het onderzoeksprogramma luidt: *'Hoe verhouden de door burgers ervaren veiligheid en de organisatie van de lokale veiligheid zich tot elkaar'* (Boutellier & Van Steden, 2006).

Met de boodschap 'onafhankelijk maar relevant' werd ik anderhalf jaar geleden vanuit de regiopolitie Amsterdam-Amstelland als onderzoeker gedetacheerd bij de leerstoel Veiligheid en Burgerschap. Even 'back to science', een unieke kans. Ik wilde graag mijn eigen ervaringen binnen de organisatie van veiligheid koppelen aan de wetenschappelijke theorie. Vooral in het begin brainstormden wij, leerstoelhouder Hans Boutellier, collega Ronald van Steden en ik, regelmatig over het onderzoek dat ik zou gaan doen. Zo ontwikkelde zich een focus op een mogelijke controle- en vertrouwenslogica in de organisatie van veiligheid. Enthousiast stortte ik mij op dit onderwerp. Ik heb het zelfs kunnen presenteren op een internationaal politiecongres in Dubai, dat ik met Ronald bezocht.

Ik kwam terecht in de boeiende wereld van de sociale (politie)wetenschappen, maar raakte zo nu en dan 'verstrikt' in de politieke wereld achter de aanpak van onveiligheid en overlast. De meegegeven boodschap leek meerdere keren onhaalbaar. Trots ben ik dan ook dat mijn onderzoek uiteindelijk heeft geresulteerd in de onderhavige rapportage. Ik ben zelf (nog) bewuster geworden van de samenhang tussen controle en vertrouwen en zal niet nalaten waar mogelijk deze kennis met anderen te de-

len. Het onderzoek was mij echter niet gelukt zonder de steun van mijn collega's, binnen en buiten de leerstoel. Annemijn Poot ben ik in het bijzonder dankbaar doordat zij met haar enthousiasme en praktische onderzoekslust een zeer belangrijke bijdrage heeft geleverd aan het vergaren van de onderzoeksgegevens. De respondenten die hebben meegewerkt dank ik voor hun openhartigheid. Auke, bedankt voor de kans. Ronald, bedankt voor de samenwerking en Hans, bedankt voor de samenhang.

Hester Hageman  
April 2008

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>3</b>
<b>Concluderende samenvatting</b>	<b>9</b>
<b>Hoofdstuk 1      Inleiding</b>	<b>25</b>
1.1 Prikkel tot onderzoek	25
1.2 Overlast in de transvaalbuurt	28
1.3 Doelstelling onderzoek	30
1.4 Methoden	31
1.5 Relevantie	32
1.6 Opzet	33
<b>Hoofdstuk 2      Theoretisch kader</b>	<b>35</b>
2.1 Inleiding	35
2.2 Onveiligheid en overlast	36
2.3 Dimensies van mentaliteiten	37
2.4 Wie maakt de regels?	41
2.5 De aard van de regels en normen?	44
2.6 Doelstellingen	44
2.7 De implementeerders / uitvoerders	46
2.8 Sturing op Veiligheid	50
2.9 Besturingsprocessen / samenwerking	55
2.10 Instrumenten	57
2.11 Samenvattende conclusies	58

## Hoofdstuk 3      Beleidskader aanpak overlast in de regio 61

3.1 Inleiding	61
3.2 Overlast in Amsterdam	61
3.3 Aanpak overlast: Wie maakt de regels?	65
3.4 De aard van de regels	66
3.5 Doelstellingen	67
3.6 Implementeerders / uitvoerders	69
3.7 Sturing	69
3.8 Besturingsprocessen / samenwerking	71
3.9 Instrumenten	71
3.9.1 Instrumenten Regionaal Veiligheidsplan	72
3.9.2 Instrumenten Actieplan	75
3.10 Samenvattende conclusies	77

## Hoofdstuk 4      **Beleid en praktijk aanpak overlast in de Transvaal** **79**

4.1 Inleiding	79
4.2 Overlast in de Transvaalbuurt	81
4.3 Aanpak overlast: wie maakt de regels?	84
4.4 De aard van de regels	85
4.5 Doelstellingen	86
4.6 Implementeerders / uitvoerders	89
4.7 Sturing	90
4.8 Besturingsprocessen / samenwerking	92
4.9 Instrumenten	94
4.9.1 Regionale instrumenten	96
4.9.2 Lokale instrumenten	101

4.10 Samenvattende conclusies	104
<b>Hoofdstuk 5 De knooppunten rond overlast</b>	<b>109</b>
5.1 Inleiding	109
5.2 Actoren	110
5.2.1 Laatste instantie(s)	112
5.2.2 Risicomanagende functies	112
5.2.3 Maatschappelijke functies	116
5.2.4 De burgers	120
5.3 De netwerken	122
5.4 Samenvattende conclusies	138
<b>Hoofdstuk 6 Controle en vertrouwen</b>	<b>141</b>
6.1 Inleiding	141
6.2 Uitslag van de enquête	142
6.3 Samenvattende conclusies	143
<b>Bijlage 1 Enquête</b>	<b>149</b>
<b>Bijlage 2 Uitslagen enquête (Brede Werkgroep Transvaal)</b>	<b>155</b>
<b>Bijlage 3 Voorbeeld controle als middel en effect</b>	<b>161</b>
<b>Literatuurlijst</b>	<b>163</b>





## Concluderende samenvatting

### *Inzet, probleemstelling en aanpak*

Veiligheid heeft een ordenende functie in de samenleving. Dit vertrekpunt, verwoord in *Nodale orde* (Boutellier, 2007), is gekozen voor deze studie naar de aanpak van overlast. Er is een keuze gemaakt voor onderzoek in de Transvaalbuurt. Deze keuze is betrekkelijk willekeurig. De overlast wordt als urgente problematiek ervaren, er is sprake van een georganiseerde aanpak en we kenden deze buurt al van een eerder studentenonderzoek (Hageman e.a., 2008). De vraagstelling van het onderzoek past binnen het programma van de leerstoel *Veiligheid & burgerschap*, onder de noemer *Organisatie van veiligheid* (Boutellier & Van Steden, 2006). We zijn geïnteresseerd in de wijze ‘waarop veiligheid zich organiseert’, in dit geval rond overlast. Meer in het bijzonder gaat het om de wijze waarop geprobeerd wordt orde rond ‘wanorde’ te organiseren.

De wederkerige werkwoordsvorm (zich organiseren) is met opzet gekozen omdat veiligheid een zo prominente plaats heeft in de huidige samenleving, dat zij min of meer organisch wordt nagestreefd. Dat betekent niet dat menselijke intenties geen rol spelen. Vanzelfsprekend gaan alle ontwikkelingen gepaard met meer en minder welbewuste beslissingen van individuen, groepen, organisaties en besturen. Maar deze beslissingen vinden plaats binnen een of meer logica's die als het ware gegeven zijn.<sup>1</sup> Om die reden staat het woord *mentaliteit* in dit onderzoek centraal: de logica's (het geheel van visie en praktijk in woord, geschrift en gebaar) waarmee de aanpak van overlast in de Transvaalbuurt wordt vormgegeven. Daarbij onderscheiden we twee hoofdvormen: een logica van controle en een logica van vertrouwen.

We willen meer weten over de wijze waarop de logica's van controle en vertrouwen een rol spelen in de organisatie van veiligheid. Deze probleemstelling spitsen we toe op het beleid en de praktijk rond overlast in de Transvaalbuurt. De aanpak van overlast sluit aan op de huidige veiligheidsbehoefte van burgers. In dit onderzoek zien we overlast als situaties waarbij

---

<sup>1</sup> Vergelijk in dit verband het begrip *governmentality* dat Foucault in de laatste jaren van zijn leven heeft voorgesteld voor ‘de productie’ van subjectiviteit binnen een bepaalde cultuur-politieke orde.

een verstoring van de openbare orde in publieke en/of semi-publieke ruimtes wordt ervaren door lokale burgers (bewoners en/of ondernemers). De aanpak van overlast speelt een rol in de doelstellingen van verschillende partijen.

Daartoe verdiepen we ons vooral ook in de actoren en netwerken die rond dit onderwerp actief zijn. Het gaat om een exploratief onderzoek aan de hand van één *case study*.

Daarbij zijn verschillende methoden gehanteerd:

- literatuurstudie ten behoeve van het theoretisch kader;
- documentanalyse ten aanzien van het gevoerde beleid;
- observaties van onder andere overleg van de Brede werkgroep Transvaal, overleg van buurtbeheergroep Transvaal en een buurt-schouw;
- interviews met 18 sleutelpersonen;
- vragenlijstonderzoek onder deelnemers aan een overleg.

Op voorhand zij reeds vastgesteld dat met name het vragenlijstonderzoek slechts in beperkte mate kon worden uitgevoerd. Een aantal van de deelnemers aan de *Brede werkgroep Transvaal* heeft de lijst niet willen invullen. Daarenboven was de keuze om de vragenlijst voor te leggen aan deze deelnemers reeds een bijgestelde onderzoeksstrategie. Bij voorkeur hadden we ook deelnemers aan andere overleggen de vragenlijst en andere vragen voorgelegd (netwerkanalyse). Al met al resulteert het onderzoek in:

- een theoretisch kader voor de organisatie van veiligheid tussen controle en vertrouwen;
- een beschrijving van beleid rond overlast toegespitst op de Transvaalbuurt;
- een inventarisatie van actoren en overlegvormen aldaar;
- een aanzet tot een instrument om de logica's van controle en vertrouwen te meten;
- een beperkte afname en analyse van dit instrument.

### *Theoretisch kader*

De organisatie van veiligheid in de huidige samenleving wordt gekarakteriseerd door pluriformiteit. Er lijkt sprake te zijn van een terugtrekkende overheid c.q. politieorganisatie, waarbij een nieuwe verdeling van verant-

woordelijkheden tussen publieke en private partijen wordt gezocht, onder andere onder druk van mondige burgers die steeds meer eisen stellen aan veiligheid. Er wordt steeds meer samengewerkt in zogenoemde veiligheidsnetwerken. In dit onderzoek wordt onder de term veiligheidsnetwerk verstaan een samenwerkingsverband tussen actoren in de veiligheidszorg die publiek, semi-publiek of privaat zijn. De actoren in het veiligheidsnetwerk zijn in het realiseren van hun eigen doelstellingen en/of gezamenlijke doelstellingen afhankelijk van andere actoren in het netwerk. Actoren en netwerken zijn de knooppunten in de organisatie van veiligheid.

Hoewel de praktijk van de samenwerking niet altijd even goed verloopt, ontstaan volgens Boutellier (2007) in de netwerksamenleving nieuwe vormen van sociale ordening: nodale orde.<sup>2</sup> In een nodale orde zal de burger een steeds belangrijkere rol krijgen. Boutellier (2005) gebruikt in de beschrijving van de organisatie van veiligheid regelmatig de metafoor van een voetbalelftal. Het bijpassende model biedt de mogelijkheid om ordening aan te brengen in de veelheid van partijen die zich bezig houden met veiligheid. Het veld kent in de meest simpele vorm drie linies en een doelman. Er wordt *van achteruit naar voren* gespeeld. Dat wil zeggen dat het model ervan uitgaat dat burgerschap vanuit de instituties dient te worden ondersteund (Boutellier & Van Steden, 2006). *De inventarisatie van actoren is overeenkomstig dit model opgesteld.*

In een netwerksamenleving gaat het niet alleen om de actoren, maar vooral ook om de relaties tussen deze knooppunten. Om de relaties tussen de overlastnetwerken in de Transvaalbuurt te ontrafelen nemen we onze toevlucht tot een model van Johnston & Shearing (2003). Zij onderscheiden acht dimensies waarmee de besturing van veiligheid kan worden beschreven. Deze dimensies hebben we in verband gebracht met de begrippen controle en vertrouwen (zie schema 2). *De aldus ontwikkelde matrix beschouwen we als de operationalisatie van de logica's van controle en vertrouwen in veiligheidsnetwerken.*

---

<sup>2</sup> Nodaal komt van het Latijnse 'nodus' oftewel knooppunt.

Tabel 2: De mentaliteiten (logica's) controle en vertrouwen.

Dimensies Johnstons & Shearing (2003)	Mentaliteiten	
	<i>Controle</i>	<i>Vertrouwen</i>
1 Wie bepaalt de aanpak?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Grotere rol voor (lokale) overheid, OM en (regionale) politie</li> <li>- Niet relationeel</li> <li>- Meer spanning in en door politieke besluitvorming/inmenging</li> <li>- "Populisten" en "deskundigen" hanteren de controlelogica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Grotere rol voor burgers en andere actoren in de buurt, zoals professionals</li> <li>- Relationeel</li> <li>- Minder spanning in en door politieke besluitvorming/inmenging</li> <li>- "Deskundigen" hanteren vooral de vertrouwenslogica</li> </ul>
2 De aard van de regels	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gericht op verlagen negatieve veiligheid - op controle</li> <li>- Bescherming van gemeenschap (de term exclusief)</li> <li>- Normen zijn gericht op doelgroepen</li> <li>- Moeite met acceptatie risico's</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gericht op verhogen positieve veiligheid - op vertrouwen</li> <li>- Bescherming via gemeenschap (de term inclusief)</li> <li>- Normen zijn gericht op alle burgers</li> <li>- Enigszins acceptatie risico's</li> </ul>
3 Doelstellingen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Criminaliteit als voornaamste veiligheidsthema</li> <li>- Mogelijke spanning tussen aanpak en burgerrechten en vrijheden</li> <li>- Security</li> <li>- Individuele oorzaken criminaliteit</li> <li>- Benadrukken noodzaak tot aanpak vanwege incidenten in het verleden</li> <li>- Aandacht voor korte termijn successen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sociaal kapitaal, sociale cohesie, leefbaarheid als voornaamste veiligheidsthema's</li> <li>- Minder spanning tussen aanpak en burgerrechten en vrijheden</li> <li>- Safety</li> <li>- Maatschappelijke oorzaken van problemen</li> <li>- Benadrukken positieve resultaten voor de toekomst</li> <li>- Meer aandacht voor lange termijn visie</li> </ul>
4 Implementeerd/ uitvoerders	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Publieke en/of private status uitvoerders is discussiepunt</li> <li>- Steeds grotere rol voor toezichhouders en handhavers</li> <li>- Grotere (geografische) reikwijdte van uitvoerders is mogelijk</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Publieke en/of private status uitvoerders is minder een discussiepunt</li> <li>- Steeds grotere rol voor welzijnsorganisaties en burgers</li> <li>- Uitvoerders gericht op kleinere (geografische) reikwijdte</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verticale verhoudingen tussen professionals/experts/ specialisten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Horizontale verhoudingen tussen uitvoerders (dus ook burgers)</li> </ul>
5 Wijze van sturing (op implementatie en uitvoering)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vaker verticale aansturing mogelijk</li> <li>- Openbare orde en veiligheid gemeenten schept condities (richtlijnen)</li> <li>- Steeds meer partners (responsabilisering)</li> <li>- Vooral inzet op toezicht en handhaving</li> <li>- Bevordering staatsburgerschap</li> <li>- Burgerparticipatie: kliklijnen (Meld Misdaad Anoniem), burgersurveillances / burgernet, Opsporing Verzocht</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Horizontale samenwerking tussen (lokale) partners (stimulering)</li> <li>- Input van onderen/anderen mogelijk, afdelingen Welzijn spelen grotere rol</li> <li>- “Voldoende” professionele partners</li> <li>- Vooral inzet op actieve wederkerigheid</li> <li>- Bevordering civiel burgerschap</li> <li>- Burgerparticipatie: bevordering contacten onder burgers, mee laten denken, aansluiting laten zoeken</li> </ul>
6 Besturingsprocessen/samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consensus, maar ook (dreiging met) dwang mogelijk</li> <li>- Weinig tot geen ruimte voor gedogen</li> <li>- Aandacht voor (een vorm van) zero tolerance</li> <li>- Klassieke veiligheidspartners zoeken samenwerking</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vooral onderhandeling</li> <li>- Ruimte voor uitzonderingen/gedogen</li> <li>- Aandacht voor community</li> <li>- Samenwerking afhankelijk van probleem</li> </ul>
7 Instrumenten	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beplemen meer daadkracht, meer mensen, meer middelen</li> <li>- Steeds meer wetgeving en bevoegdheden politie en overige diensten</li> <li>- Geloof in werking van gevangenisstraf (vergelding en uitschakeling)</li> <li>- Straf als signaal naar de samenleving</li> <li>- Informatie-uitwisseling op individueel niveau steeds makkelijker</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zoeken naar alternatieve oplossingen</li> <li>- Terughoudende opstelling nieuwe bevoegdheden (politie)diensten</li> <li>- Meer geloof in werking van alternatieve straf, in resocialisering</li> <li>- Straf als signaal naar het individu</li> <li>- Kritische blik op informatie-uitwisseling op individueel niveau</li> </ul>

8 Mentaliteiten	- Controle overeenkomstig dimensies 1-7	- Vertrouwen overeenkomstig dimensies 1-7
-----------------	---	---

*Bronnen begrippen controle en vertrouwen: Garland (2001), Van Swaaningen (2004) en Boutellier (2005, 2007), ingedeeld naar de dimensies van Governing Security van Johnston & Shearing (2003).*

Naarmate de complexiteit van netwerken toeneemt wordt ook ‘de sturing’ op het thema veiligheid ingewikkelder. Vaak wordt de term ‘regie’ gebruikt. Dit is een bijzondere vorm van sturing. Bestuurlijke regie dient zich vooral te richten op het vastleggen van doelen en bijbehorende prestaties. Er dient samenhang aangebracht te worden tussen diverse beleidsonderwerpen. Het betekent niet dat er zeggenschap is over andere partijen. Operationele regie is regie op de dagelijkse uitvoering. Per situatie of beleidsprobleem kan gezien worden welke actor het best in staat is om de operationele regierol op zich te nemen. De wijze van sturing is in dit onderzoek een van de dimensies waarin controle of vertrouwen mogelijk is. In de praktijk wordt in Amsterdam echter niet op een enkel ‘niveau’ gestuurd. Zo wordt het veiligheidsbeleid vormgegeven vanuit de regionale driehoek, maar ook op lokaal niveau. Het lokale niveau is weer onder te verdelen in verschillende niveaus, bijvoorbeeld in subdriehoeks-, districts-, stadsdeel-, wijkteam- of buurtniveau. Een dergelijke uitsplitsing hebben we in dit onderzoek echter niet gemaakt. Samenvattend leidt het theoretisch kader tot schema 2a voor de beschrijving van de aanpak van overlast in de Transvaalbuurt.

Tabel 2a: Onderzoeksontwerp: Controle en vertrouwen in de organisatie van veiligheid

Mentaliteiten	1 <sup>e</sup> niveau regionaal		2 <sup>e</sup> niveau lokaal	
	controle	vertrouwen	Controle	vertrouwen
Dimensies (Johnston & Shearing, 2003)				
1 Wie maakt de regels				
2 De aard van de regels				
3 Doelstellingen				
4 Implementeerders / uitvoerders				
5 Sturing				
6 Besturingsprocessen / samenwerking				
7 Instrumenten				

Over de verhouding tussen vertrouwen en controle dient overigens niet te simpel worden gedacht. Controlerende interventies kunnen tot vertrouwen leiden en omgekeerd. We komen er later op terug. Het voorliggende schema is een poging om een analytisch onderscheid te maken tussen vocabulaires en instrumenten. Daarmee wil niet gezegd zijn dat controle fout is en vertrouwen goed. Op het terrein van veiligheid is het adagium van veel organisaties *trust for control* niet zomaar van toepassing. Met name politiewerk is een vak dat nu eenmaal sterk controlerend is ingesteld. Juist met de groei van de veiligheidsnetwerken is het echter van belang te onderzoeken hoe de mentaliteiten van de verschillende organisaties zich tot elkaar verhouden. Zij kunnen op elkaar inwerken (elkaar versterken), maar kunnen ook tot gevolg hebben dat men blijft hangen in een onvoldoende gezamenlijke aanpak.

#### *Overlast – prevalentie in Amsterdam en regionaal beleid*

De regionale driehoek bepaalt het overlastbeleid op basis van de ‘harde’ beschikbare cijfers. Voor de beleidsmakers staan deze voor de ‘werkelijkheid’. Met de cijfers over overlast is echter iets vreemds aan de hand. De zogeheten ‘deelindex overlast’ die in 2003 op 100 is gesteld staat in 2006 op 113 – een forse toename derhalve, zeker gezien de daling van de totale



objectieve index van 100 naar 87. Uit de subjectieve veiligheidsindex blijkt een afnemende mate van overlast. Er is dus sprake van een toename van geregistreeerde overlast in Amsterdam, maar minder burgers ervaren overlast. Hoewel een directe relatie tussen objectieve cijfers en het veiligheidsgevoel nooit is aangetoond en dus ook niet zomaar gelegd mag worden, is een mogelijke verklaring voor het verschil dat de subjectieve cijfers alleen betrekking hebben op inwoners van de regio, terwijl de politieregistraties ook betrekking kunnen hebben op overlastsituaties waarbij mensen betrokken zijn die niet binnen de regio wonen. Een andere verklaring kan zijn dat de meldingsbereidheid van overlast binnen de regio is toegenomen. Minder inwoners zouden meer kunnen melden aan de politie. Dit zou kunnen duiden op een grotere gevoeligheid voor overlast of op een verergering van een afnemend aantal situaties.

De aanpak van overlast in de publieke ruimte is een van de zeven speerpunten in het regionale beleid. De regionale ‘regels’ met betrekking tot de aanpak van overlast zijn vastgesteld door de traditionele driehoekspartners gemeente(n), OM en politie. Het regionale beleid is (wellicht mede daardoor) vooral gericht op het aanpakken van overlastveroorzakers middels toezicht en handhaving. Slechts enkele regionale overlastdoelstellingen zijn (volgens het Regionale Veiligheidsplan) SMART geformuleerd. Vanwege het lokale karakter van overlastproblemen heeft men bewust gekozen om geen programma op te stellen voor de aanpak van overlast (sturing). Wel worden de resultaten regionaal gemonitord.

Hoewel de driehoekspartners van mening zijn dat de overlastproblematiek lokaal zodanig verschilt per buurt dat de aanpak van overlast lokaal uitgewerkt dient te worden, hebben zij invloed op de inzet van instrumenten. De instrumenten die ingezet kunnen worden om overlast te verminderen zijn in de beleidsstukken van alle dimensies het meest uitgewerkt. Alleen van ‘buurtbemiddeling’ kan worden gesteld dat dit instrument past binnen de vertrouwenslogica. De overige instrumenten hebben primair een controlekarakter. Hoewel sommige dimensies elementen bevatten van vertrouwen, lijkt het regionale beleid voornamelijk geformuleerd in termen van controle. De samenhang met de vertrouwenslogica lijkt overgelaten te worden aan het lokale niveau.

### *Overlast – prevalentie in de Transvaalbuurt en de lokale praktijk*

Ook de lokale driehoeken bepalen het overlastbeleid op basis van de ‘harde’ beschikbare cijfers. De subjectieve veiligheidsindex geeft voor de Transvaalbuurt een dalende trend weer, dat wil zeggen dat burgers zich steeds veiliger lijken te voelen. Deze dalende trend komt niet overeen met de objectieve cijfers (de veiligheidsindex totaal ging van 89 in 2003 naar 114 in 2006; de deelindex overlast van 92 naar 119 en de deelindex drugs-overlast van 73 naar 201). De mogelijke verklaringen voor dezelfde discrepantie hebben we in de vorige paragraaf besproken. Hoewel de relatie tussen de objectieve en de subjectieve index niet zo maar gelegd mag worden, lijken de objectieve en de subjectieve index de situatie rond overlast in de Transvaalbuurt onvoldoende weer te geven. *Op buurtniveau is namelijk onvoldoende overeenstemming over deze uitgangssituatie. Daardoor herkennen professionals in de uitvoering en burgers niet altijd de prioriteiten die op een hoger niveau worden gesteld.* Er is dus sprake van spanning tussen de regionaal en lokaal gehanteerde uitgangspunten. Wellicht zijn er daardoor nauwelijks concrete doelstellingen (SMART) geformuleerd in de aanpak van overlast in de Transvaalbuurt. Het is kennelijk (nog) onmogelijk om doelstellingen dusdanig te formuleren, dat zij passen binnen de door de partijen gehanteerde logica's.

In de Transvaalbuurt is sprake van verschillende vormen van overlast in de publieke ruimte. Er is overlast gerelateerd aan drugsgebruik (op straat hangende druggebruikers, dealers), overlast gerelateerd aan gokkers/kaartspelers op straat (vaak gepaard gaande met alcohol), overlast die veroorzaakt wordt door jongeren op straat en overlast door (zwerf)afval op straat. De aanpak van overlast in de publieke ruimte in de Transvaalbuurt komt terug in heel veel verschillende beleidsstukken en plannen (zie literatuurlijst).

Ook op *lokaal* niveau wordt het beleid grotendeels bepaald door het bestuur (stadsdeel), het OM en de politie (district- en/of wijkteamniveau). Uit de plannen en uit de praktijk blijkt dat stadsdeel en politie andere partijen willen betrekken bij de lokale aanpak van de buurt (responsabilisering). Partners willen zij meer betrekken door het maken van concrete afspraken in convenanten. Het stadsdeel wil zich hierbij nadrukkelijk richten op burgers middels de inzet van bepaalde instrumenten. De politie richt zich voornamelijk op de doelgroepen die overlast veroorzaken. In de prak-

tijk blijken de input van andere partners op het beleid en de burgerparticipatie (nog) tegen te vallen.

Hoewel de totstandkoming van de regionale en lokale kaders in een redelijke mate van vertrouwen heeft plaatsgevonden (dus afgezien van de inhoud), lijken actoren in de praktijk de besturingsprocessen niet in termen van vertrouwen te ervaren. Al zijn de deelnemers in de praktijk vaak dezelfde mensen, toch is de aanpak van de diverse vormen van overlast over de netwerken versnipperd. Tevens worden niet alle relevante partners betrokken bij de vaststelling van de problemen en bij de vaststelling van de aanpak. Het lijkt daardoor moeilijk om een gemeenschappelijk doel voor ogen te houden. Er is (nog) geen sprake van een overzichtelijk integraal beleid. Sommige actoren hebben genoeg van het ‘gezwartepiet’ naar elkaar en zouden veel liever willen gaan voor een gemeenschappelijk doel. Om deze redenen is vooral de wijze waarop gestuurd kan worden op *samenwerking* (regie) in lokaal beleid en praktijk een ‘hot issue’.

Lokale partners, vooral het bestuur en de politie, willen in de nabije toekomst wel steeds vaker doelstellingen en afspraken met partners in convenanten vastleggen. Een groep professionals zou vooral meer vrijheid willen hebben in de omgang met instrumenten. Zij zouden flexibeler willen werken met behulp van bijvoorbeeld ‘frontline-sturing’. Zij dienen zich naar eigen zeggen in het huidige beleid vooral te richten op de huidige (criminele) overlastveroorzakers. Dit beleid staat immers vast en sommige actoren krijgen hiervoor juist subsidie. Zij zouden zich echter meer willen richten op de aanpak van gezinnen en jonge kinderen om (nog grotere) problemen in de toekomst te voorkomen.

Het stadsdeel maakt niet alleen van de regionaal benoemde instrumenten gebruik, maar heeft tevens andersoortige (alternatieve) instrumenten uitgewerkt. Met bijvoorbeeld logboeken en lokale instrumenten rond de aanpak van afval tracht zij vooral actief burgerschap te bewerkstelligen. In de praktijk lijken deze instrumenten (nog) niet het gewenste effect te hebben. Slechts een handvol burgers stelt zich actief op. Lokale actoren beschrijven burgers ook wel als ‘moedeloos’.

De dimensies ‘sturing’, ‘besturingsprocessen’ en ‘instrumenten’ leveren tijdens de interviews de pittigste reacties op. *De rode draad binnen deze dimensies lijkt het ontbreken van een duidelijke bestuurlijke regie.* Het bewerkstelligen van sociaal kapitaal en actief burgerschap lijkt onmogelijk

als in een buurt sprake is van overlast, vooral als deze gerelateerd is aan criminaliteit. Het niet (of laat) strafrechtelijk en in samenhang aanpakken van bepaalde overlastproblemen lijkt gevolgen te hebben voor het vertrouwen in de buurt. Het responsabiliseren van andere actoren of het bevorderen van actief burgerschap in de Transvaalbuurt zonder een efficiënte en zichtbare aanpak van actoren uit de verdedigingslinie is een onmogelijke opgave. Er lijkt op lokaal niveau wel een streven naar, maar geen regie op de samenhang tussen controle en vertrouwen.

#### *Relevante actoren en netwerken in de Transvaalbuurt*

Het beeld van actoren en netwerken in de Transvaalbuurt is gebaseerd op documentatie, observatie en interviews. Geen enkele lokale actor had volledig inzicht in de actoren en bestaande interorganisatorische netwerken. Wat opvalt, is dat de samenstelling van de netwerken afhangt van de actor die is bevraagd. Daarnaast is de doelstelling van sommige netwerken soms niet helemaal helder, ook voor deelnemende actoren. De voetbalmetafoor blijkt in de praktijk lastig, maar bruikbaar. Soms zijn actoren moeilijk in te delen in een linie. Het stadsdeel heeft bijvoorbeeld functies in de achterste linie, maar ook in het maatschappelijk middenveld. Enkele tientallen actoren spelen een rol in de aanpak van overlast in de Transvaalbuurt. Er zijn zeventien netwerken geïnventariseerd die hierbij een rol spelen. Actoren die het overzicht onder ogen kregen schrokken aan de ene kant nu ze een overzicht op papier zagen, aan de andere kant verbaasde het ze niet.

De politie en het stadsdeel spelen een grote rol in de bestaande netwerken. Het lijkt er niet op dat zij zich terugtrekken, zoals Terpstra en Kouwenhoven (2004) concludeerden. De ‘verdedigingslinie’ in de Transvaalbuurt is echter zo groot (geworden) dat actoren, laat staan burgers, door de bomen het bos niet meer lijken te zien. Sommige actoren ervaren zelfs concurrentie in plaats van samenwerking omdat ze afhankelijk zijn van subsidies. Daarom focussen veel actoren zich uiteindelijk op de (resultaten) van de politie.

#### *Resultaten*

Op basis van dit verkennende onderzoek kan gesteld worden dat de conceptualisering van de logica’s rond de begrippen controle en vertrouwen grotendeels gelukt is. Op basis van de documentanalyse, observaties en de in-

interviews hebben we de begrippen controle en vertrouwen in de aanpak van overlast inhoud weten te geven. De dimensies van Johnston & Shearing blijken voldoende richting te geven om de aanpak van overlast (beleid en praktijk) in de Transvaalbuurt in termen van vertrouwen en controle te kunnen beschrijven. De enquête heeft door omstandigheden slechts een kleine bijdrage geleverd. Daardoor is onvoldoende duidelijk geworden of de vragen de dimensies voldoende vertegenwoordigen.

Wel is duidelijk dat het ‘meten’ van controle en vertrouwen niet mogelijk is zonder een analyse van de politieke context. De verschillen in vaststelling van het probleem, welke partijen in de samenwerking thuishoren en welke aanpak gekozen moet worden hangt in de praktijk af van de mentaliteiten en deze zijn per definitie anders bij partijen met een andere politieke kleur. Vooral de dimensies sturing, besturingsprocessen en instrumenten zijn politiekafhankelijk. Daarom kan het lokale beleid niet zonder regie van het centrale bestuur. Wij zijn van mening dat er een goede balans dient te bestaan tussen de controle- en de vertrouwenslogica. Het centrale bestuur lijkt meer oog te moeten krijgen voor lokale, reeds bestaande, uit de basis gegroeide initiatieven. Vooral het lokale streven naar samenhang tussen controle en vertrouwen dient als voorbeeld voor het centrale bestuur. De samenhang in doelstellingen komt de efficiëntie en de geloofwaardigheid van het lokale beleid ten goede.

De balans tussen controle en vertrouwen heeft betrekking op het terugdringen van de negatieve veiligheidsbeleving en het versterken van positieve gevoelens van veiligheid (zie in dit verband ook Boers et al, 2008). Dit lijkt alleen goed te kunnen als van achteruit naar voren wordt geredeneerd. Het overlastbeleid in termen van controle en vertrouwen dient namelijk te worden begrepen in relatie tot het effect op burgers. Zoals eerder gezegd, er kan niet gesteld worden dat controle fout is en vertrouwen goed. Integendeel, zonder controle soms geen vertrouwen. De controlelogica in de aanpak van overlast (als middel) kan een verdere controlelogica genereren onder burgers (effect), maar kan ook een bijdrage leveren aan vertrouwen (ander effect). Daarnaast kan vertrouwen in de aanpak van overlast (als middel) ook controle en vertrouwen opleveren (als twee uitersten). De effecten kunnen bedoeld en onbedoeld (zelfs averechts) optreden. De volgende tabel geeft deze redenering schematisch weer:

Tabel 15: Controle en vertrouwen als middel en effect

Effecten op onder meer burgerschap			
Organisatie van veiligheid in haar politieke context	Logica	Controle	Vertrouwen
	Controle	<p><i>Voorbeeld</i> Top-down vaststellen van veiligheidsprobleem in termen van criminaliteit en overlast (bijv. alleen op basis van politieregistraties).</p> <p><i>Mogelijk gevolg</i> Burgers begrijpen (prioriteiten in de) aanpak niet. Juist grotere afstand tussen burgers en overige actoren.</p>	<p><i>Voorbeeld</i> Sluiten van dat ene drugspand dat lokaal voor overlast zorgt .</p> <p><i>Mogelijk gevolg</i> Verhoogd vertrouwen in politie en ‘justitie’</p>
	Vertrouwen	<p><i>Voorbeeld</i> Top-down werken aan vergroten van vertrouwen.</p> <p><i>Mogelijk gevolg</i> Juist grotere afstand tussen burgers en overige actoren</p>	<p><i>Voorbeeld</i> Ook de verdedigingslinie luistert actief naar diverse typen burgers</p> <p><i>Mogelijk gevolg</i> Actief burgerschap</p>

### *Tot slot*

In de huidige besturing van veiligheid vloeien werkprocessen vanuit een ‘vertrouwenslogica’ vaak samen met een ‘controlelogica’. Het lijkt voor een zo evenwichtig mogelijk veiligheidsbeleid van belang dat beleidsmakers, in de praktijk voornamelijk de driehoekspartners, zich bewust zijn van het verschil in logica’s. Het zou de samenwerking tussen partijen kunnen bevorderen en het maakt het mogelijk bewust strategieën te kiezen (en te variëren) al naar gelang de probleem- en doelstelling van het te voeren beleid. Hierbij dienen de driehoekspartners de nodige ruimte te laten voor de professionals in de uitvoering. Beleid dient zo lokaal mogelijk vorm te krijgen, in de gemeenschappen zelf (zie Inleiding). De driehoekspartners, vooral het bestuur, moeten vooral sturen op de deskundigheid van de uitvoerders, op de doelstellingen en op de resultaten.

Politie en het bestuur (de centrale stad en de stadsdelen) moeten continu afwegingen maken tussen publieke en private belangen en belangrijke individuele en maatschappelijke waarden. Als steeds meer actoren op de veiligheidsmarkt verschijnen en de ‘politiefamilie’ groter wordt, wordt de vraag naar waarborgen en regels rond de samenhang tussen controle en vertrouwen nog groter. Bestuurlijke regie wordt steeds belangrijker. Het gevaar van het huidige risicodenken is dat inspanningen van partners gericht zijn op korte termijn successen en dat het beheersen van de risico’s doorschiet in de richting van de controlelogica. Eenmaal beschaamd vertrouwen is moeilijk te herstellen. De regionale driehoekspartners, maar ook lokale actoren, zullen rekening moeten worden met normatieve beginselen ten aanzien van een rechtvaardige verdeling van ‘veiligheidszorg’.

Beleid, vooral het beleid vanuit de ‘verdediging’ van het veiligheidsveld, zou zich moeten concentreren op een proces van samenhang tussen controle en vertrouwen. Pas dan draagt controle bij aan vertrouwen. Samenhang bewerkstelligt de nodige legitimiteit van de partners die in deze linie opereren. Daarom wordt als aanbeveling voor beleidsmakers verwezen naar het concept *reassurance policing* in Engeland. De focus in de aanpak van onveiligheid ligt op signalen die de buurt zelf geeft. Criminaliteit en overlast worden niet alleen in kaart gebracht met behulp van politiestatistieken en enquêtes zoals de monitor leefbaarheid en veiligheid, maar tevens door kwalitatieve interviews met lokale burgers die goed op de hoogte zijn van de situatie in hun buurt (sleutelfiguren). De aanpak dient zich ver-

volgens op deze problemen te focussen. Op deze wijze krijgen burgers het gevoel serieus genomen te worden en is de kans groot dat burgerschap door de instituties wordt ondersteund.

Het lijkt een goede investering om bij de vaststelling van het probleem overlast van meer gegevens uit te gaan dan alleen de objectieve en subjectieve veiligheidsindex. Daarbij gaat het ook om ‘civiele intelligence’ over de overlast situaties. De huidige aanpak is versnipperd, mist regie (samenhang) en een duidelijke richting. Daarmee draagt het nauwelijks bij de versterking van het vertrouwen in de buurt. Er kan zelfs een averechts effect van uitgaan. Men dient zich meer rekenschap te geven van de effecten van het gevoerde beleid op burgers. Zonder burgers immers geen nodale orde.





# Hoofdstuk 1    Inleiding

## 1.1    Prikkel tot onderzoek

Snelle technische ontwikkelingen in de industriële samenleving brengen ons voorspoed, maar ook meer risico's met zich mee. De samenleving wordt geconfronteerd met een nieuw soort problemen, zoals opwarming van de aarde, grote verschillen in welvaart en migratie. Omgang met en verdeling van risico's worden steeds minder geaccepteerd. De overheid krijgt nieuwe taken en de politiek verandert. De huidige westerse samenleving wordt hierdoor ook wel eens omschreven als een risicomaatschappij ('*risk society*') (Beck, 1992). Mede als gevolg van deze veranderingen is er steeds meer aandacht voor het thema veiligheid gekomen. Terwijl de laatste jaren de totale geregistreerde criminaliteit niet verder toenam, is dat wel het geval met de aandacht voor veiligheid. Boutellier (2005) ziet het begrip daarom als een semantisch sleepnet. Veiligheid staat voor een mix van objectieve en subjectieve onveiligheid, sociale en fysieke onveiligheid, eigen ervaringen en mediabeelden, criminaliteit en overlast, politieke onrust en angst voor radicalisering (Cachet, 2005).

Als gevolg van de toegenomen risico's en de toegenomen aandacht voor veiligheid typeert Garland (2001) de huidige cultuur als een controlecultuur. Er ontstaat volgens hem een 'crime complex of late modernity', bestaand uit een wirwar van regels, sancties en toezichthouders. Garland bedoelt vooral dat het in de criminaliteitsbestrijding niet zozeer meer gaat om de instrumenten die gebruikt worden (strafrecht, maatschappelijk werk, et cetera), maar dat mogelijke risico's zoveel mogelijk moeten worden ingeperkt (Van Swaaningen, 2004). De aard van sancties wordt bijvoorbeeld steeds vaker bepaald door het inschatten van toekomstige gevaren en risico's. Volgens Garland zijn veel huidige politici meer gericht op wetgeving rond (sociale) controle dan op sociale voorzieningen. De controlecultuur, het inperken van risico's, zet zich steeds krachtiger vast in het denken en handelen van alle mogelijke instanties – niet alleen van politie en justitie, maar ook van bredere politieachtige organisaties, woningbouwverenigingen, jeugdzorg en maatschappelijk werk. Er wordt veel gehamerd op het identificeren van 'bad guys' zodat tegen hen opgetreden kan worden (Til-

ley, 2003). Een voorbeeld hiervan is de huidige aanpak van veelplegers en de invoering van de maatregel ISD in 2004.<sup>3</sup> De samenleving is in ieder geval (tijdelijk) van de persoon af.

Met de transformatie van industriële naar risicomaatschappij komt uit literatuur en beleid ook een andere ontwikkeling naar voren die een relatie heeft met het begrip veiligheid: het afnemende *vertrouwen* van burgers in elkaar, in instituties en in de overheid. Giddens (1990) wijt dit aan globalisering. Er is volgens hem sprake van de intensivering van wereldwijde sociale relaties (netwerken). Het gevolg is dat (ver) uit elkaar gelegen locaties op een dusdanige wijze met elkaar verbonden worden, dat gebeurtenissen elders op de wereld op vrijwel hetzelfde tijdstip invloed hebben op datgene wat hier gebeurt. Zowel tijd als ruimte is opengebroken, wat resulteert in onthechting van sociale systemen. Er ontstaat een toenemende onzekerheid en onvoorspelbaarheid in vrijwel alle aspecten van het dagelijkse leven. Menselijke relaties worden abstracter. Een afnemend vertrouwen is het gevolg. Vertrouwen in deze context wordt gedefinieerd als het geloof of de verwachting dat mensen elkaar niet willens en wetens benadelen. Vertrouwen houdt dus tevens in dat er een potentieel risico is dat de ander niet datgene doet wat van hem of haar verwacht wordt. Dit risico speelt in de omgang met familie, vrienden en vreemden.

Volgens Putnam (2000) heeft de overheid (in de Verenigde Staten) een actieve taak ten aanzien van dit afnemende sociale vertrouwen onder burgers. Burgers hebben volgens hem steeds minder dagelijkse persoonlijke contacten, terwijl binnen die contacten communicatie over en weer plaatsvindt waarbinnen men elkaar vertrouwt en leert vertrouwen. Vertrouwen levert op haar beurt relaties op (sociaal kapitaal). Sociaal kapitaal is in de visie van Putnam een essentiële conditie voor democratie. Beleid zou zo lokaal mogelijk vorm moeten krijgen, in de gemeenschappen zelf. Wezenlijk aan het begrip sociaal kapitaal is dat sociale relaties een hulpbron vormen voor personen en organisaties, die belangrijk is bij het realiseren van doelen. Organisaties bereiken bijvoorbeeld hun doelen over het algemeen eerder als zij medewerkers hebben met veel sociaal kapitaal. De

---

3 ISD maatregel: een maatregel om meerderjarige Stelselmatige Daders te plaatsen in een daartoe aangewezen Inrichting.

overheid heeft er daarom baat bij om bij te dragen aan het vergroten van sociaal vertrouwen. In Nederland sijpelt deze gedachte gedeeltelijk door in diverse rapporten aan het kabinet Balkenende III, waarin wordt geadviseerd dat de (lokale) overheid zich mede moet richten op het vergroten van (sociaal) vertrouwen.<sup>4</sup>

De relatie tussen sociaal kapitaal en een gevoel van veiligheid wordt steeds vaker gelegd. Hoogleraar Samenlevingsopbouw Blokland geeft in een interview met de Secondant aan (Van der Heijden, 2007): “Uit een onderzoek in vier wijken in Rotterdam komt duidelijk naar voren dat er een direct verband bestaat tussen het vertrouwen wat anderen zullen doen als ze in moeilijkheden komen en het rapportcijfer dat ze aan de wijk geven voor veiligheid. Het vertrouwen dat je in anderen hebt, bepaalt ook de waardering van de veiligheid in een winkelstraat of in een schoolomgeving. ... Omdat je minder van de ander weet, is het nu lastiger de veiligheidssituatie te beoordelen dan honderd jaar geleden.” Het gegeven dat sociaal kapitaal een onderdeel is van subjectieve veiligheidsbeleving van burgers wordt bevestigd in een recent onderzoek van de Dienst Onderzoek & Statistiek van de gemeente Amsterdam in samenwerking met de leerstoel Veiligheid en burgerschap van de Vrije Universiteit (Boers e.a., 2008).

In de huidige aanpak van onveiligheid is sprake van een relatie tussen overheid en samenleving waarbij het bevorderen van sociaal kapitaal en de bescherming tegen risico's controle en vertrouwen kunnen opleveren. Opvattingen over de mogelijke oorzaken van het veiligheidsprobleem, de mogelijke oplossingsrichtingen van dat probleem en de voorkeuren voor oplossingen kunnen worden verwoord in termen van vertrouwen of controle. De actoren in de organisatie van veiligheid balanceren tussen een controlelogica en de vertrouwenslogica.

Een voorbeeld van de praktijk waarin deze logica's hoogstwaarschijnlijk een rol spelen, is de aanpak van *overlastproblematiek* in buurten. De lokale organisatie van veiligheid wordt steeds meer geconfronteerd met burgers die zich storen aan overlast in de publieke ruimte. De perceptie van zich opeenstapelende overlast en wanorde in een buurt kan de boodschap

---

<sup>4</sup> Zie het rapport van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) (2004) *Sociale veiligheid organiseren, Naar herkenbaarheid in de publieke ruimte* en het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2005), *Vertrouwen in de buurt*.

uitzenden “dat de lokale gemeenschap vertrouwen en morele consensus ontbeert” (Van Stokkom, 2007). Burgers kunnen het gevoel krijgen dat zij er alleen voor staan. Dat organisaties, die veiligheid en leefbaarheid tot taak hebben, onvoldoende doen of meehelpen om problemen in de buurt aan te pakken. Het vertrouwen zou bij sommige burgers hersteld kunnen worden door de aanpak van overlast door middel van een controleaanpak, bijvoorbeeld strengere handhaving van regels. Bij anderen kan een aanpak van overlast hoe dan ook een gevoel van ‘gecontroleerd worden’ opleveren, bijvoorbeeld bij de ‘overlastgevende’ zelf (degene die wordt aangesproken).

Het is de vraag op welke wijze de controle- en vertrouwenslogica verder uitgewerkt kunnen worden. Om deze vraag te beantwoorden, zal gebruik worden gemaakt van relevante wetenschappelijke literatuur. Wellicht dat het mogelijk is om met behulp van de theorie een instrument te ontwikkelen om controle en vertrouwen te meten in de organisatie van veiligheid. Deze vragen liggen aan de basis van dit onderzoek.

## **1.2 Overlast in de Transvaalbuurt**

De keuze van een buurt waar de controle- en vertrouwenslogica uitgediept kunnen worden is betrekkelijk willekeurig geweest. Na overleg met de gemeente Amsterdam is gekozen voor de Transvaalbuurt. De lokale organisatie van veiligheid tracht al enige tijd aanwezige overlastproblematiek in de buurt te verminderen. De buurt ligt in stadsdeel Oost/Watergraafsmeer, in het derde politiedistrict (Oost) van de politieregio Amsterdam-Amstelland. De buurt bestaat uit een westelijk gedeelte (Transvaalbuurt-West) en een oostelijk gedeelte (Transvaalbuurt-Oost).

In de Transvaalbuurt is sprake van verschillende vormen van criminaliteit en overlast in de publieke ruimte. Burgers lijken zich er relatief onveilig te voelen. Zij hebben vooral overlast van drugsgebruikers en -handelaren, jeugd op straat en (zwerf)afval. De objectieve veiligheidsindex is hoger dan in geheel Amsterdam. Daarnaast kent de Transvaalbuurt relatief veel gezinnen die in te kleine woningen wonen, werkloosheid en armoede (Dienst Onderzoek en Statistiek gemeente Amsterdam, 2007). De buurt is door de opstapeling van diverse problematiek door de overheid be-

noemd als probleemwijk. Zij is een van de 40 wijken op de zogenaamde 'lijst van minister Vogelaar'.

Uit een verkennend onderzoek in 2007 (Hageman e.a., 2008) blijkt dat burgers in de Transvaalbuurt-Oost zich ten opzichte van burgers uit drie andere buurten in Amsterdam onveiliger voelen in de buurt, vaker slachtofferchap aangeven en meer maatregelen nemen ter bevordering van de veiligheid. Hoewel enkele burgers goed geïnformeerd zijn, zijn echter relatief veel anderen in deze buurt totaal niet op de hoogte van de organisatie van veiligheid, activiteiten en ontwikkelingen in de buurt. In hun ogen hebben vooral politie en stadsdeel een taak in het bevorderen van de veiligheid. Deze actoren scoren bij deze groep burgers beide onvoldoende ten opzichte van de verwachtingen die deze burgers hebben.

Al enige jaren probeert de organisatie van veiligheid de overlastproblematiek in de Transvaalbuurt aan te pakken. Dit lijkt echter niet altijd voelbaar en zichtbaar voor de burgers, mede gezien de wijze waarop de buurt zo nu en dan het nieuws haalt. Onderstaand artikel verscheen in het Parool in maart 2007.

### **Leveranciers durven Transvaalbuurt niet in**

Van een verslaggeefster

AMSTERDAM - Leveranciers mijden de Transvaalbuurt in Amsterdam-Oost uit angst voor intimidatie en geweld van hangjongeren. Eén bedrijf gaat de buurt niet meer in. "Het is een onhoudbare situatie."

Het bedrijf heeft meerdere klanten afgestoten. Vooral rond de pleinen in de buurt was het 'niet meer te doen'. Medewerkers worden, aldus een woordvoerder gisteren bij de televisiezender AT5, 'in de gaten gehouden', 'achtervolgd door scooters' en 'geïntimideerd'. "Het laatste half jaar hebben we drie overvallen gehad." Eén medewerker werd bovendien in elkaar geslagen en beroofd.

Dat was voor de leverancier reden een aantal winkels niet meer te bevoorraden, ondanks het verlies aan omzet. "Wij kunnen de veiligheid moeilijk meer garanderen." Het bedrijf deed al een paar keer aangifte.

Bewoners en ondernemers, vooral die op en rond het Krugerplein en het Afrikanerplein, klagen al jaren over drugsoverlast en de luidruchtige en intimiderende aanwezigheid van jongeren. Tot dusver hebben tal van maatregelen van het stadsdeel, zoals het inzetten van opbouwwerkers en buurtconciërges en een herinrichting van het Krugerplein, niet tot de gewenste resultaten geleid.

De Transvaalbuurt is één van de veertig wijken die deze week door minister Ella Vogelaar zijn aangemerkt als achterstandswijk.

Een paar jaar terug wees een aantal bedrijven delen van stadsdeel Zuidoost aan als no-goarea.

© Het Parool, 24-03-2007, 10:11 uur

### **1.3 Doelstelling onderzoek**

Dit verkennende onderzoek richt zich op uitwerking van de logica's rond controle en vertrouwen in de organisatie van veiligheid. Daartoe wordt de organisatie rond de aanpak van overlast in een buurt in Amsterdam nader onderzocht. De keuze is gevallen op de Transvaalbuurt. In deze buurt speelt verschillende problematiek, waaronder overlast in de publieke ruimte. De organisatie van veiligheid probeert al enige jaren de overlast te verminderen. Het is echter niet duidelijk in welk theoretisch kader de aanpak kan worden geplaatst. Er is ook geen totaalplaatje van de actoren en netwerken in het lokale werkveld. Daardoor is geen zicht op de mogelijke consequenties in termen van controle en vertrouwen.

De centrale probleemstelling is als volgt:

*Op welke wijze kunnen de begrippen controle en vertrouwen een rol spelen in de organisatie van veiligheid?*

Deelvragen daarbij zijn:

- Op welke wijze krijgen de concepten controle en vertrouwen inhoud?
- In hoeverre kan het beleid rond de aanpak van overlast in Amsterdam beschreven worden in termen van controle en vertrouwen?
- In hoeverre kan beleid en praktijk rond de aanpak van overlast in de Transvaalbuurt beschreven worden in termen van controle en vertrouwen?
- Welke actoren en netwerken zijn te onderscheiden in de aanpak van overlast in de Transvaalbuurt?

## **1.4 Methoden**

De bron van dit rapport is exploratief onderzoek middels een casestudy. De typering exploratief (of verkennend) is gebaseerd op het uitdiepen van de begrippen controle en vertrouwen en de samenhang daartussen. Daartoe is gebruik gemaakt van wetenschappelijke literatuur over de organisatie van veiligheid, over netwerken en mentaliteiten. Er is een theoretisch model ontwikkeld waarmee getracht wordt de aanpak van overlast te beschrijven in termen van controle en vertrouwen. In dat model is gebruik gemaakt van de acht dimensies van besturen van veiligheid volgens Johnson & Shearing (2003). Het theoretisch kader komt als beantwoording van de eerste deelvraag aan de orde in hoofdstuk 2.

Het onderzoek is grotendeels kwalitatief van aard. Gegeven de aard van de vraagstellingen zijn verschillende vormen van dataverzameling gekozen. Ze worden naast elkaar gebruikt om de informatie vanuit verschillende perspectieven te kunnen bekijken. Voor de beantwoording van deelvraag 2 wordt gebruik gemaakt van open bronnen en documentatie over het veiligheidsbeleid in Amsterdam. Om de deelvragen 3 en 4 te kunnen beantwoorden wordt ook eerst gebruik gemaakt van open bronnen en docu-



mentatie. Vervolgens geven enkele observaties en achttien (semi)gestructureerde interviews met sleutelfiguren, 'vertegenwoordigers' en 'professionals' uit organisaties die werkzaam zijn in de buurt op het thema veiligheid en overlast, de noodzakelijke aanvullende informatie. De eerste, verkennende observaties en interviews dienen om een beter beeld te krijgen van de overlast en de organisaties in de buurt. Ze worden vervolgd door interviews waarbij gebruik gemaakt wordt van een lijst van partijen die een rol spelen in de organisatie van veiligheid (samengesteld op basis van gebruik van open bronnen).

Om de centrale probleemstelling te beantwoorden, wordt gebruik gemaakt van de beantwoording van de deelvragen 1 tot en met 4. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van een gestructureerde enquête. Deze beslaat 22 gesloten vragen en een open vraag. Zij wordt afgenomen onder de achttien partijen die deelnemen aan een netwerk waarin de meeste partijen uit de Transvaalbuurt vertegenwoordigd zijn, namelijk de Brede Werkgroep Transvaal.

## **1.5 Relevantie**

Dit verkennende onderzoek naar de uitdieping van de begrippen controle en vertrouwen valt binnen het onderzoeksprogramma Veiligheid en Burgerschap. Dit is een programma binnen de afdeling Bestuur en Organisatie van de Faculteit Sociale Wetenschappen van de Vrije Universiteit te Amsterdam. De leerstoel wordt ook wel de Frans Denkers leerstoel genoemd, naar een Amsterdamse politiepsycholoog die overtuigd was dat menselijke relaties belangrijker zijn dan institutionele controle (Boutellier, 2007). De onderzoeksgroep wordt gefaciliteerd door het politiekorps Amsterdam-Amstelland, de gemeente Amsterdam en de Vrije Universiteit te Amsterdam. Het onderzoek hoopt een bijdrage te leveren aan het strategisch beleid van politie en gemeente, maar is daaraan niet ondergeschikt. De onderzoeksgroep Veiligheid en burgerschap onderscheidt twee thema's: ervaren veiligheid en de organisatie van veiligheid. De algemene probleemstelling van het onderzoeksprogramma luidt: *'Hoe verhouden de door burgers ervaren veiligheid en de organisatie van de lokale veiligheid zich tot elkaar'* (Boutellier & Van Steden, 2006).

In dit onderzoek wordt getracht om zowel een wetenschappelijke als maatschappelijke en politiek/beleidsmatige bijdrage te leveren. De wetenschappelijke relevantie komt tot uiting in het theoriegestuurde onderzoek naar controle en vertrouwen in de organisatie van veiligheid. De samenhang tussen controle en vertrouwen zal worden gezocht in de theorie en getoetst in de praktijk. Het maatschappelijke belang van het onderzoek is dat er duidelijkheid ontstaat over de mogelijke gevolgen van de huidige organisatie van veiligheid. Dit is relevant voor de organisaties zelf maar ook voor de burgers. Het gaat bijvoorbeeld om de vraag wat burgers en andere partners in de veiligheidszorg kunnen verwachten van elkaar. De politiek/beleidsmatige relevantie ligt in de ondersteuning aan de praktijkontwikkeling. Vooral het bestuur en de politie bewegen zich tussen het beschermen van burgers en het ondersteunen van de vitaliteit van de samenleving, tussen controle en vertrouwen (Boutellier, 2007). Gezien de permanente vernieuwing van het beleid en gezien de samenwerking tussen partners is het van belang dat vooral het bestuur en de politie goed geïnformeerd worden over mogelijke scenario's met betrekking tot controle en vertrouwen in de organisatie van veiligheid.

## **1.6 Opzet**

Deze rapportage is geschreven in de volgorde waarin de deelvragen zijn opgesteld. Hoofdstuk 2 biedt het theoretische kader en werkt toe naar mogelijke essentiële elementen van een instrument. In hoofdstuk 3 zal het beleidskader worden geschetst waarbinnen de aanpak van overlast in Amsterdam plaatsvindt. Hoofdstuk 4 zoomt in op de overlastaanpak in de Transvaalbuurt, op het beleid en op de praktijk. In hoofdstuk 5 wordt antwoord gegeven op de vraag welke knooppunten in de zin van actoren en netwerken een rol spelen in de organisatie rond de aanpak van overlast in de Transvaalbuurt. Hoofdstuk 6 sluit af met beantwoording van de centrale probleemstelling.



## Hoofdstuk 2 Theoretisch kader

### 2.1 Inleiding

Zoals in het vorige hoofdstuk aangestipt, hebben sociale, maatschappelijke en technische ontwikkelingen in de laatste drie decennia geleid tot een proces van globalisering en een andere kijk op het thema veiligheid. In dit verband verwijst Boutellier (2007) naar de socioloog Castells<sup>5</sup>, die veranderingen in de economie, de politiek, de cultuur en de relaties tussen staten, organisaties en burgers in verband brengt met de informatietechnologie. Een voorbeeld daarvan is de opkomst van internet. Samenlevingen organiseren zich steeds meer in stromen tussen knooppunten. We leven in een *netwerksamenleving*. Netwerken veranderen de verhouding tussen organisaties en tussen de overheid en de burger. Relaties worden horizontaler. Nieuwe verantwoordelijkheden moeten worden benoemd. Doordat netwerken volgens Boutellier (2007) een bepaalde ordening in zich hebben, zal volgens hem vanzelf een nieuwe vorm van *sociale ordening* ontstaan: nodale orde.<sup>6</sup>

In dit hoofdstuk zullen eerst de begrippen onveiligheid en overlast aan de orde komen (paragraaf 2.2). De ‘overheid’ probeert in de organisatie van veiligheid orde te scheppen. Zij kan dit doen middels controle en vertrouwen in de ‘besturing’ van veiligheid. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op literatuur die inhoud geeft aan de controle en de vertrouwenslogica. Er wordt gesteld dat deze logica’s uitersten zijn van het begrip ‘mentaliteiten’. Dit begrip wordt geoperationaliseerd door gebruik te maken van verschillende dimensies die volgens Johnston & Shearing (2003) de besturing van veiligheid beïnvloeden. Paragraaf 2.3 gaat in op de verschillende dimensies van mentaliteiten. De paragrafen die daarop volgen, geven meer inhoud aan deze dimensies. Hoofdstuk 2 sluit af met samenvattende conclusies in paragraaf 2.11.

---

<sup>5</sup> Boutellier (2007) verwijst naar de drie herziene versies van *The Information Age* van Castells (de delen I, II en III uit respectievelijk 2000, 2004 en 2000).

<sup>6</sup> Nodaal komt van het Latijnse ‘nodus’ oftewel knooppunt.

## 2.2 Onveiligheid en overlast

Er is steeds meer aandacht voor het thema veiligheid. Terwijl de criminaliteit de laatste jaren niet explosief is toegenomen<sup>7</sup>, is dat wel het geval met de aandacht voor veiligheid. Burgers hebben een steeds groter wordende veiligheidsbehoefte en het begrip veiligheid krijgt tevens steeds meer dimensies. Het krijgt echter pas in haar context betekenis. Een eerste dimensie van veiligheid is het verschil tussen fysieke en sociale veiligheid. Fysieke onveiligheid betreft de bedreiging van veiligheid die in principe van buitenaf komt. Hierbij valt te denken aan milieurampen, maar ook aan drukke kruispunten in het verkeer. Het begrip sociale veiligheid gaat over veiligheid die betrekking heeft op menselijke relaties.

Daarnaast heeft veiligheid een objectieve en een subjectieve component. De objectieve component bestaat uit gegevens over criminaliteit en slachtofferschap, die voornamelijk uit officiële politiestatistieken wordt afgeleid. De subjectieve component gaat over de beleving van veiligheid. Dit gevoel van veiligheid kan voortkomen uit een individuele rationele inschatting van bijvoorbeeld de kans op slachtofferschap. Als derde niveau kan negatieve en positieve veiligheid onderscheiden worden. Negatieve veiligheid is veiligheid (of het gebrek hieraan) in relatie tot criminaliteit, overlast en antisociaal gedrag. Er zijn echter ook onveiligheidsgevoelens waarbij een centrale rol is weggelegd voor (interpretatie van) meer algemenere gevoelens. Deze hangen samen met gevoelens van bedreiging, kwetsbaarheid en hulpeloosheid (Elchardus, De Groof en Smits, 2005). Het hebben van veel relaties (sociaal kapitaal) heeft een positieve uitwerking op deze onveiligheidsgevoelens. Positieve veiligheid heeft in dit verband een meer diepgaande, sociale betekenis van veiligheid. Deze heeft betrekking op identiteit en gemeenschap, met het gevoel van ‘erbij horen’ en ‘er mogen zijn’ – een ‘sense of belonging’ (Boutellier, 2007).

Om de veiligheidsbeleving van burgers te beïnvloeden, kunnen instituties zich richten op positieve en negatieve veiligheidsgevoelens. In de ogen van sommigen zou de aandacht voor sociale veiligheid vooral geconcentreerd moeten worden op door criminaliteit veroorzaakte (gevoelens

---

<sup>7</sup> Zie cijfers op [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl)

van) onveiligheid en niet tevens op bijvoorbeeld overlastsituaties. Zo constateren Bruinsma en Bernasco (2004) in hun state-of-the-art studie over sociale veiligheid, dat het begrip in de loop van de jaren een containerbegrip is geworden. Zij vinden het een ongunstige zaak dat het begrip bijna alle sociale fenomenen in de stad, die met enige angst of irritatie bij de bevolking gepaard gaan, dreigt te gaan omvatten. Toch nemen anderen aan dat de beleving van onveiligheid op zijn minst evenveel samenhangt met het frequent ervaren van overlastsituaties (leefbaarheid). Overlast wordt vaak in verband gebracht met verloedering en criminaliteit. De kans is echter groot dat het sociaal kapitaal in een buurt negatief beïnvloed wordt. Het frequent in aanraking komen met situaties van overlast kan het dagelijks leven behoorlijk ontwrichten. Het samenleven met een wederzijds vertrouwen kan worden aangetast (Van Stokkom, 2007).

Onder overlast vallen die situaties waarbij een verstoring van de openbare orde in publieke en/of semipublieke ruimtes wordt ervaren door lokale burgers (bewoners en/of ondernemers). De verstoring bestaat uit handelingen en/of gedragingen van overlastveroorzakers die door anderen als hinderlijk en onaanvaardbaar worden beschouwd. Daarnaast vallen onder de verstoring enkele gedragingen die verboden zijn in de APV of in andere wetten (definitie 'overlast openbare ruimte' Regiopolitie Amsterdam-Amstelland, 2007).

Er zijn diverse vormen van overlast te onderscheiden. Zo kunnen jeugdigen op straat overlast veroorzaken, vooral in groepen. Maar ook drugsgebruikers en drugsdealers, psychisch gestoorde, daklozen, en medebewoners en/of burens worden regelmatig in verband gebracht met overlastsituaties. Overlast van hangjongeren is de meest gesignaleerde vorm van overlast in woonbuurten. Het is de enige vorm van overlast die door de jaren heen toeneemt in de beleving van de burger en in het aantal meldingen (Van San, 2004; Van Broekhuizen, 2007).

## **2.3 Dimensies van mentaliteiten**

Elke actor in de organisatie van veiligheid heeft eigen mentaliteiten. Mentaliteiten worden beïnvloed door ontwikkelingen in de maatschappij en de ervaringen die men heeft (gehad). Een mentaliteit is een mentaal frame dat

de manier waarop we denken over de wereld ordent. Het frame is de bron van de wijze waarop mensen reageren op situaties en omstandigheden waarin ze verzeild raken (Johnston & Shearing, 2003). Mentaliteiten zijn vaker impliciet dan expliciet en moeten vaak worden afgeleid uit handelen dat zichtbaar is. Het behelst bijvoorbeeld opvattingen over de mogelijke oorzaken van een probleem, de mogelijke oplossingsrichtingen van een probleem en de voorkeuren voor oplossingen (Scharpf, 1997). Mentaliteiten kunnen ook verschillen met betrekking tot de aanpak van onveiligheid. Zo kan een mentaliteit zijn dat overlast aangepakt dient te worden met (harde) handhaving (repressie). Maar tegelijk kan een mentaliteit zijn dat drugsverslaafden die overlast veroorzaken hulp aangeboden moeten krijgen.

Als actoren samenwerken, kunnen mentaliteiten botsen. Een netwerk kan echter ook nieuwe eigen mentaliteiten ontwikkelen of laten ontstaan (Burris, Drahos & Shearing, 2005). Het begrip ‘mentaliteiten’ wordt in dit onderzoek geoperationaliseerd door gebruik te maken van de dimensies van Johnston & Shearing (2003). Zij stellen in hun gelijknamige boek *Governing Security* dat in de afgelopen decennia binnen acht dimensies ontwikkelingen hebben plaatsgevonden, waardoor de inhoud en het proces van veiligheidsprogramma’s (mee) zijn veranderd:

- wie maakt de regels?
- de aard van de regels
- doelstellingen
- implementeerders/uitvoerders
- sturing
- besturingsprocessen
- instrumenten
- mentaliteiten

De dimensies staan niet los van elkaar. Ze beïnvloeden elkaar. Volgens Johnston & Shearing is de achtste dimensie, de mentaliteiten over governance van veiligheid de meest significante. Deze beïnvloedt de overige zeven. Hoewel een strikte scheiding tussen de dimensies te rigide lijkt, kan bij elke de vraag gesteld worden: “*Wat zijn de overheersende mentaliteiten ten aanzien van deze dimensie in de organisatie van veiligheid?*” In

dit onderzoek wordt gesteld dat deze kunnen verschillen in termen van vertrouwen en controle. Het antwoord van de centrale probleemstelling van dit onderzoek hangt dus af van de invulling van de eerste zeven dimensies.

Voor de inhoud van de begrippen controle en vertrouwen is in eerste instantie gebruik gemaakt van diverse literatuur (Garland (2001), Van Swaaningen (2004) en Boutellier (2005, 2007)). Vervolgens is binnen de dimensies doorgeredeneerd. De vertrouwenslogica en de controlelogica lijken uitersten van elkaar. De praktijk is waarschijnlijk nooit zo zwart-wit, dat wil zeggen dat een ‘vertrouwenslogica’ in de praktijk vaak samen zal vallen met een ‘controlelogica’. In onderstaande tabel 2 zijn de mogelijke mentaliteiten in de organisatie van veiligheid uitgewerkt.

*Tabel 2: De mentaliteiten (logica's) controle en vertrouwen.*

Dimensies Johnston & Shearing (2003)	Mentaliteiten	
	<i>Controle</i>	<i>Vertrouwen</i>
1 Wie bepaalt de aanpak?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Grotere rol voor (lokale) overheid, OM en (regionale) politie</li> <li>- Niet relationeel</li> <li>- Meer spanning in en door politieke besluitvorming/inmenging</li> <li>- “Populisten” en “deskundigen” hanteren de controlelogica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Grotere rol voor burgers en andere actoren in de buurt, zoals professionals</li> <li>- Relationeel</li> <li>- Minder spanning in en door politieke besluitvorming/inmenging</li> <li>- “Deskundigen” hanteren vooral de vertrouwenslogica</li> </ul>
2 De aard van de regels	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gericht op verlagen negatieve veiligheid - op controle</li> <li>- Bescherming van gemeenschap (de term exclusief)</li> <li>- Normen zijn gericht op doelgroepen</li> <li>- Moeite met acceptatie risico's</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gericht op verhogen positieve veiligheid – op vertrouwen</li> <li>- Bescherming via gemeenschap (de term inclusief)</li> <li>- Normen zijn gericht op alle burgers</li> <li>- Enigszins acceptatie risico's</li> </ul>
3 Doelstellingen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Criminaliteit als voornaamste veiligheidsthema</li> <li>- Mogelijke spanning tussen aanpak en burgerrechten en vrijheden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sociaal kapitaal, sociale cohesie, leefbaarheid als voornaamste veiligheidsthema's</li> <li>- Minder spanning tussen aanpak en burgerrechten en vrij-</li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Security</li> <li>- Individuele oorzaken criminaliteit</li> <li>- Benadrukken noodzaak tot aanpak vanwege incidenten in het verleden</li> <li>- Aandacht voor korte termijn successen</li> </ul>	<p>heden</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Safety</li> <li>- Maatschappelijke oorzaken van problemen</li> <li>- Benadrukken positieve resultaten voor de toekomst</li> <li>- Meer aandacht voor lange termijn visie</li> </ul>
4 Implementeerders/ uitvoerders	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Publieke en/of private status uitvoerders is discussiepunt</li> <li>- Steeds grotere rol voor toezichthouders en handhavers</li> <li>- Grotere (geografische) reikwijdte van uitvoerders is mogelijk</li> <li>- Verticale verhoudingen tussen professionals/experts /specialisten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Publieke en/of private status uitvoerders is minder een discussiepunt</li> <li>- Steeds grotere rol voor welzijnsorganisaties en burgers</li> <li>- Uitvoerders gericht op kleinere (geografische) reikwijdte</li> <li>- Horizontale verhoudingen tussen uitvoerders (dus ook burgers)</li> </ul>
5 Wijze van sturing (op implementatie en uitvoering)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vaker verticale aansturing mogelijk</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Horizontale samenwerking tussen (lokale) partners (stimulering)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Openbare orde en veiligheid gemeenten schept condities (richtlijnen)- Steeds meer partners (responsabilisering)</li> <li>- Vooral inzet op toezicht en handhaving</li> <li>- Bevordering staatsburgerschap</li> <li>- Burgerparticipatie: kliklijnen (Meld Misdaad Anoniem), burgersurveillances / burger-net, Opsporing Verzocht</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Input van anderen/anderen mogelijk, afdelingen Welzijn spelen grotere rol</li> <li>- “Voldoende” professionele partners</li> <li>- Vooral inzet op actieve wederkerigheid</li> <li>- Bevordering civiel burgerschap</li> <li>- Burgerparticipatie: bevordering contacten onder burgers, mee laten denken, aansluiting laten zoeken</li> </ul>
6 Besturingsprocessen / samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consensus, maar ook (dreiging met) dwang mogelijk</li> <li>- Weinig tot geen ruimte voor gedogen</li> <li>- Aandacht voor (een vorm van) zero tolerance</li> <li>- Klassieke veiligheidspartners zoeken samenwerking</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vooral onderhandeling</li> <li>- Ruimte voor uitzonderingen/gedogen</li> <li>- Aandacht voor community</li> <li>- Samenwerking afhankelijk van probleem</li> </ul>

7 Instrumenten	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beplemen meer daadkracht, meer mensen, meer middelen</li> <li>- Steeds meer wetgeving en bevoegdheden politie en overige diensten</li> <li>- Geloof in werking van gevangenisstraf (vergelding en uitschakeling)</li> <li>- Straf als signaal naar de samenleving</li> <li>- Informatie-uitwisseling op individueel niveau steeds makkelijker</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zoeken naar alternatieve oplossingen</li> <li>- Terughoudende opstelling nieuwe bevoegdheden (politie)diensten</li> <li>- Meer geloof in werking van alternatieve straf, in resocialisering</li> <li>- Straf als signaal naar het individu</li> <li>- Kritische blik op informatie-uitwisseling op individueel niveau</li> </ul>
8 Mentaliteiten	- Controle overeenkomstig dimensies 1-7	Vertrouwen overeenkomstig dimensies 1-7

*Bron: begrippen controle en vertrouwen van Garland (2001), Van Swaaningen (2004), Boutellier (2005, 2007), ingedeeld naar de dimensies van Governing Security van Johnston & Shearing (2003).*

In de navolgende alinea's volgt een beschrijving van de dimensies van Johnston & Shearing (2003) ingedeeld volgens de controle en vertrouwenslogica.

## 2.4 Wie maakt de regels?

De term governance behelst volgens Johnston & Shearing uit zichzelf een zekere normering "about the way things ought to be" (2003: 22). Deze dimensie gaat over de vraag wie de regels stelt die als normering gelden. Terwijl wetten en normen om te handhaven (controle) vaak op een hoger niveau worden vastgesteld, worden de afspraken in termen van vertrouwen vaker lokaal vastgesteld. Veiligheid in termen van leefbaarheid, vertrouwde omgeving en sociale cohesie kan per buurt verschillen en is vaak een het gevolg van input vanuit burgers (vertrouwenslogica). Veiligheid in termen van criminaliteit en overlast is vaak het product van politieke onderhandeling op een hoger niveau op basis van informatie van een selecte groep burgers (aangevers of melders). Een aanpak wordt meestal van bovenaf (verticaal) "opgelegd" (controlelogica). In hoeverre maakt de 'overheid' de

regels? Of zijn ook andere partners, zoals burgers via beleid in staat om normen te stellen op het gebied van veiligheid? Deze vragen horen thuis in deze dimensie.

Steeds meer instellingen houden zich bezig met het thema veiligheid, ook instellingen die zich er niet in eerste instantie op richten, zoals scholen en woningbouwverenigingen. Dit is een proces dat ook wel ‘responsabilisering’ wordt genoemd (Garland, 1996). Daarbij spreken de overheid en de politie andere instanties en de burger aan op eigen verantwoordelijkheden. Mede door het zogenaamde ‘handhavingstekort’ deelt de politie ook in toenemende mate controle -en handhavingstaken met ‘police extended families’ (Johnston, 2003), zoals toezichthouders, buitengewone opsporingsambtenaren, particuliere beveiligers en anderen. In navolging van Crawford e.a. (2005) kan deze ontwikkeling ook omschreven worden als *pluralisering* van de politiefunctie. Volgens Johnston & Shearing (2003) is door de verbinding van partijen die aan veiligheid werken, sprake van een ‘*nodal security synthesis*’. Het gaat om de verbinding tussen staatsinstituties, marktpartijen, niet-gouvernementele organisaties, burgers en verenigingen die zich met veiligheid bezig houden. De politie en de overheid zijn in deze visie slechts een van de knooppunten (*nodes*) in de veiligheidszorg.<sup>8</sup> Knooppunten kunnen hierbij instituties zijn, maar ook samenwerkingsverbanden tussen instituties.

De verschillende partijen in de organisatie van veiligheid, de knooppunten, worden in dit onderzoek ook wel actoren genoemd. Zij stellen zich actief op als beïnvloedende partij. Formele organisaties en instituties kunnen als actor optreden, maar vaak zijn het organisatieonderdelen, groepen of individuen, die als handelende basiseenheden optreden (Teisman, 1992). Het is ook mogelijk om actoren in verschillende typen of sectoren in te delen, in bijvoorbeeld private, publieke en semipublieke actoren of bijvoorbeeld in de zorgsector en de onderwijssector. Actoren kunnen schakels zijn in een keten, maar zij kunnen ook ingedeeld worden naar de rol die een ac-

---

<sup>8</sup> De Nederlandse politie gebruikt de term ‘node’ ook in de nota *Politie in ontwikkeling* (2005). Zij bedoelt met nodale oriëntatie vooral dat zij zich in de toekomst niet meer alleen oriënteert op plaatsen (gebieden), maar steeds meer op knooppunten van de infrastructuur. Daar waar inzet op plaatsen onvoldoende oplevert, denkt de politie door gericht in te grijpen op de knooppunten de aanpak van criminaliteit te kunnen versterken.

tor in een samenwerkingsverband vervult, zoals de rol van voorzitter, beleidsmaker of professional in de uitvoering.

Recente literatuur laat zien dat de wijze waarop veiligheid wordt ‘georganiseerd’, het er voor burgers niet duidelijker op heeft gemaakt. Het is de vraag of burgers wel ‘willen’ dat andere partijen (inclusief zichzelf) dan de traditionele veiligheidspartners als de politie, medeverantwoordelijkheid hebben in de zorg voor veiligheid. Burgers kunnen de risico’s niet altijd op een directe manier waarnemen, noch kunnen ze deze altijd bevatten (Fundther, 2006). Hoewel sommige burgers steeds mondiger en kieskeuriger worden, waardoor de overheid en andere partners wel ‘gedwongen’ worden om meer rekening te houden met de wensen van deze groep burgers, bestaat er een groeiende groep sociaal kwetsbare burgers. Deze burgers kunnen misschien minder goed omgaan met de medeverantwoordelijkheid. Ook voor deze groep mensen dient de overheid veiligheid te waarborgen.

Op grond van binnenlandse en buitenlandse ervaringen kan gesteld worden dat het niet meevalt om vooral burgers te betrekken in de organisatie van veiligheid. De taken en bevoegdheden van nieuwe toezichthouders zijn onbekend en burgers koesteren nog steeds hoge verwachtingen ten aanzien van de politie (Terpstra, 2007; Van Stokkom, 2007). Toch is het betrekken van burgers volgens Boutellier (2007) noodzakelijk voor een democratische nodale orde in de huidige netwerksamenleving. Voor nodale orde is de stem van de burger essentieel. De burger maakt een belangrijk onderdeel uit van het veiligheidsveld. Boutellier (2007) acht in dit verband het Engelse ‘*reassurance policing*’ inspirerend. Om het gevoel van leefbaarheid en veiligheid in buurten te vergroten richt de Engelse politie zich samen met burgers en andere partners specifiek op die gebeurtenissen in buurten, die burgers het gevoel geven dat het mogelijk onveilig en onleefbaar is in hun buurt (‘signal crimes’ en ‘signal disorders’). De ervaringen in Engeland zijn positief. Burgers krijgen onder andere meer binding met en vertrouwen in elkaar en in instituties zoals de politie, waardoor hun subjectieve veiligheidsgevoel stijgt.

## 2.5 De aard van de regels en normen?

Deze dimensie heeft betrekking op de aard van de normen (Johnston & Shearing, 2003:23). Het gaat er in de eerste plaats om hoe veelomvattend (“*inclusief*”) ze zijn: gelden de normen altijd en voor iedereen (vertrouwen) of bijvoorbeeld alleen in een specifiek gebied (controle), waar bijvoorbeeld preventief gefouilleerd mag worden. In de tweede plaats gaat het om de belangen die de normen vertegenwoordigen. De regels en de normen binnen de vertrouwenslogica leggen meer de nadruk op het verhogen van een diep gevoel van veiligheid en op voorwaarden ter verwezenlijking van burgerschap. Een aanpak wordt zo mogelijk met burgers afgestemd. De controlelogica stelt de regels meer in het kader van handhaving en toezicht van bovenaf. Deze regels hebben in eerste instantie meer betrekking op het verlagen van criminaliteitscijfers. De eerste dimensie (‘wie bepaalt de regels?’) is van grote invloed op deze dimensie.

## 2.6 Doelstellingen

In deze dimensie gaat het om de te behalen doelen. De focus lijkt meestal gericht op de toekomst. Vooral private organisaties zijn gewend om zich te richten op proactieve strategieën. Veiligheidsbeleid behelst echter vaak een reactie op incidenten en gebeurtenissen in het verleden. Vooral de ontwikkeling op het gebied van strafrecht en strafvordering is hiervan een voorbeeld (Johnston & Shearing, 2003: 24). Deze dimensie behelst in dit onderzoek vooral een beschrijving van de doelstellingen in beleid en praktijk (van een actor of netwerk). Doelstellingen verwoord in termen van het verhogen van de leefbaarheid en het bevorderen van sociaal kapitaal en sociale cohesie kunnen gerangschikt worden in de vertrouwenslogica. Doelstellingen binnen de controlelogica focussen op het verlagen van criminaliteitscijfers en incidenten en meldingen van overlast. De term “safety” verwijst hierbij meer naar de kwaliteit van de leefomgeving (vertrouwen) en “security” heeft meer betrekking op de angst voor slachtofferschap en het “onbekende” (controle).

Het formuleren van een *gezamenlijk doel* zal de praktijk van samenwerking positief beïnvloeden. Om dit doel te halen, moeten actoren ten-

minste hun eigen hulpbronnen inzetten. Bij hulpbronnen moet gedacht worden aan productiemiddelen (geld, grond, arbeidskracht), geweldsmiddelen, oriëntatiemiddelen (ideologie en religie, onderzoek, kennis, wetenschap en ervaring), organisatiemiddelen (sociale cohesie, achterban, toegang tot communicatiekanalen) en formele (wettelijke) bevoegdheden (o.a. Goverde, 1987). Niet iedere actor beschikt echter over dezelfde (hoeveelheid) hulpbronnen. Deze schaarste leidt tot wederzijdse afhankelijkheidsrelaties. Zo wordt het functioneren van een netwerk volgens Terpstra en Kouwenhoven (2004) dus tevens beïnvloed door de verdeling van hulpbronnen tussen de partijen.

Over het algemeen wordt een onderscheid gemaakt tussen strategische en operationele doelstellingen. Strategische doelstellingen worden bepaald voor een langere termijn. Ze worden algemeen geformuleerd en raken de strategische domeinen van elke deelnemende actor. Een strategische doelstelling dient te worden geconcretiseerd in een of meerdere operationele doelstellingen. Operationele doelstellingen zijn te verwezenlijken op kortere termijn en dienen meer specifiek te worden geformuleerd. Deze doelstellingen bepalen de aanpak. Bij het vastleggen van de doelstellingen wordt verder steeds vaker nagedacht over de evaluatie. Er moet immers kunnen worden nagegaan of de doelstellingen zijn bereikt.

Richtinggevende, strategische doelen worden vaak in de overtreffende trap geformuleerd ('ER-termen'), zoals mindER overlast of veiligER. Deze doelen zijn geformuleerd als een "na te streven maar nimmer te realiseren ideale toestand" (Wijnen & Van der Tak, 2002). Deze doelen zijn kwalitatief en niet meetbaar. Geoperationaliseerde richtinggevende doelen, die uit bijvoorbeeld SMART-doelen kunnen bestaan, zijn dit wel. SMART-doelen zijn specifiek geformuleerd (de gewenste situatie is nauwkeurig omschreven), meetbaar (vastgesteld kan worden in hoeverre het doel is bereikt), acceptabel (actoren zijn bereid hun inspanningen te richten op het nastreven van het doel), realistisch (het doel is te bereiken) en te volgen in tijd (actoren kunnen monitoren in hoeverre het doel dichterbij komt).

Bij het concreet formuleren van doelen zal rekening gehouden moeten worden met de uitgangssituatie en de gewenste toekomstige situatie. Wijnen & Van der Tak noemen twee belangrijke activiteiten bij het bepalen van de doelen (2002):

- Inventariseren van de standpunten, belangen en meningen van alle belangrijke actoren en van alle factoren die van belang (kunnen en) zullen zijn voor het welslagen of mislukken van het programma;
- Maken van een overzicht van alle aannames, implicaties, consequenties, mogelijke probleemgebieden en positieve en negatieve tendensen die bij de inventarisatie naar boven zijn gekomen.

De definitie van ‘het probleem’ is tegenwoordig vaak onderwerp van analyses, onderzoek en evaluaties. Burgers worden eventueel wel bevraagd via enquêtes en vragenlijsten, maar in de praktijk zijn het meestal de professionals, de deskundigen die een veiligheidsprobleem definiëren. Burgers herkennen daardoor niet altijd de prioriteiten die gesteld worden. Deskundigen gebruiken tevens vaak een andere taal die niet altijd door burgers begrepen wordt. Hiermee ontstaat volgens Fundther (2006) een communicatieprobleem tussen burgers en deskundigen.

Door de gedachte dat rechtshandhaving een zaak van meer partijen is geworden, ontstaan handhavingarrangementen, toezichtarrangementen en zelfs ‘beschermingsarrangementen’ (Lunnemann, Boutellier, Goderie & Van der Graaff, 2005). Van Dale (1999) definieert een *arrangement* (onder andere) als ”schikking, regeling waardoor iets op de gewenste wijze of met het gewenste resultaat kan plaatshebben of aflopen”. In de praktijk wordt een handhavingarrangement ook wel eens veiligheidsarrangement of covenant genoemd. Een covenant bevat op zijn minst een gezamenlijk gedefinieerd probleem en concrete doelstellingen waaraan activiteiten van de verschillende partners zijn gekoppeld. In een veiligheidsarrangement bij het openbaar vervoer bijvoorbeeld leggen partijen maatregelen vast voor het bereiken van een afgesproken veiligheidsniveau of veiligheidsdoel in een vervoergebied. De activiteiten die partners vastleggen, hebben directe gevolgen voor de medewerkers op uitvoerend niveau.

## **2.7 De implementeerdere / uitvoerders**

Deze dimensie gaat over de actoren die zich bezighouden met de uitvoering van veiligheid. Johnston & Shearing noemen drie karakteristieken die van belang zijn bij het classificeren van de actoren: hun publieke of private sta-



tus, de (geografische) reikwijdte van hun autoriteit en hun status als professional/expert/specialist. Ze nemen een trend waar dat de governance of security steeds minder geconcentreerd is in de handen van professionals uit de publieke sector (2003: 25). In deze dimensie zitten de verschillen vooral in het activeren van burgers in de buurt door de inzet van lokale (welzijns)organisaties (vertrouwen) of in de nadruk op politieambtenaren en overige handhavers en toezichthouders (controle).

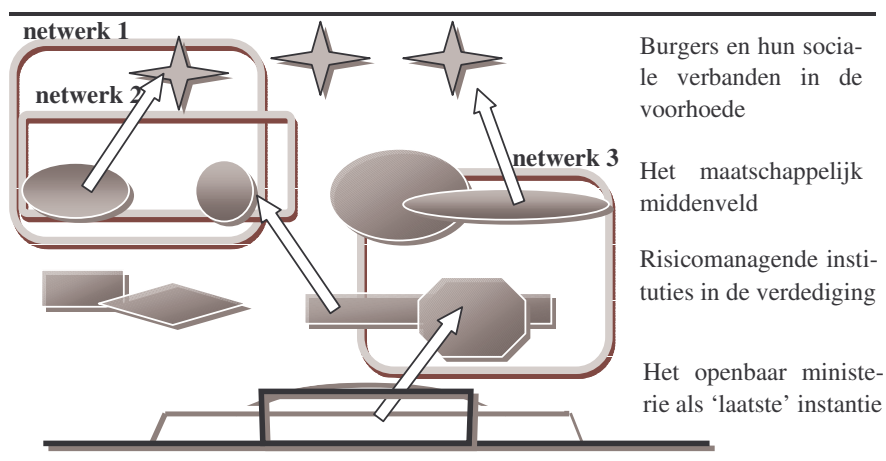
Boutellier (2005) gebruikt in de beschrijving van de organisatie van veiligheid een voetbalmetafoor (figuur 1). Het bijpassende model biedt de mogelijkheid om ordening aan te brengen in de veelheid van partijen die zich bezig houden met veiligheid. Het veld kent in de meest simpele vorm drie linies en een doelman. Er dient *van achteruit naar voren* gespeeld te worden (Boutellier, Rijkschroeff & Steketee, 2005). Dat wil zeggen dat als een probleem zich achterin het veld voordoet, het heeft bijvoorbeeld betrekking op strafbare feiten, het niet zonder de partners achterin aangepakt kan worden. Hierbij speelt de politie een centrale rol (Hageman e.a., 2008). Problemen tussen burgers onderling dienen in eerste instantie door burgers zelf opgelost te worden. Maar burgers dienen wel vanuit de instituties te worden ondersteund (Boutellier & Van Steden, 2006).

In het '*doel*' staat het openbaar ministerie die de 'ballen om de oren vliegt'. Vervolgens staan in de '*verdedigingslinie*' organisaties met als primair doel het voorzien in veiligheid en het managen van risico's, de zogenaamde risicomanagende instituties. De structuur van deze linie is divers en lijkt ook steeds complexer te worden. Belangrijke spelers zijn bijvoorbeeld de politie, toezichthouders, openbare orde en veiligheidsfuncties bij een gemeente en de particuliere beveiliging. Het '*middenveld*' bestaat uit maatschappelijke instituties en organisaties die veiligheid niet als primair doel hebben, maar waarbij het thema wel een steeds nadrukkelijker rol speelt. Zij kunnen ook wel gezien worden als normstellende instituties. De in deze linie aanwezige spelers zijn bijvoorbeeld scholen, woningbouwverenigingen, ondernemingen, buurtcentra en stichtingen. Ten slotte is er de '*voorhoede*'. In deze voorste linie bevinden zich de burgers en hun sociale verbanden, bijvoorbeeld bewonersraden en winkeliersverenigingen. Dit laatste punt is volgens sommigen vooral een theoretische kwestie. Vooral in zwakkere wijken zouden burgers op dit moment nauwelijks een rol spelen in het veld, maar zouden zij vooral langs de zijlijn (soms tevergeefs)



staan te roepen. Tussen de actoren binnen een linie, maar ook tussen actoren van verschillende linies ontstaan in de praktijk informele en formele netwerken (samenwerkingsverbanden).

*Figuur 1: De organisatie van veiligheid*



Bron: Boutellier & Van Steden, 2006

Het model heeft zowel prescriptieve als normatieve kenmerken (Boutellier en Van Steden, 2006). Dat wil zeggen dat het model het enerzijds mogelijk maakt om te beschrijven hoe de organisatie van veiligheid zich voltrekt. Anderzijds biedt het model mogelijkheden om inzichtelijk te maken waar de 'opstelling' verbeterd zou kunnen worden.

In dit onderzoek wordt onder de term netwerk verstaan een samenwerkingsverband in de veiligheidszorg tussen actoren die publiek, semipubliek of privaat zijn. De actoren in het netwerk zijn in het realiseren van hun eigen doelstellingen en/of gezamenlijke doelstellingen afhankelijk van andere actoren in het netwerk. De actoren, die een eigen rol en eigen belangen hebben met betrekking tot veiligheid en leefbaarheid in de buurt, zijn daarom een relatief vastomlijnde relatie met elkaar aangegaan met een eigen overlegstructuur. Als meerdere actoren in de praktijk vinden dat een samenwerkingsverband een netwerk is, dan wordt het in dit onderzoek als een netwerk beschouwd.

Actoren en netwerken zijn, zoals eerder gezegd, de knooppunten in het veiligheidsveld. Bij het bestuderen van deze netwerken wordt uitgegaan

van een welomlijnde groep van actoren. Het gaat dan dus om het totaalbeeld van (relaties binnen) deze groep (Snijders, 2001). Onder andere door hun afhankelijkheid met betrekking tot beleid, informatie, kennis en sociale relaties om hun maatschappelijke doelen te behalen, onderscheiden deze *gestructureerde netwerken* zich van '*sociale netwerken*'. Alle mensen die contacten hebben met anderen maken onderdeel uit van een sociaal, oftewel persoonlijk netwerk. Deze netwerken zijn steeds vaker onderwerp van onderzoek in bijvoorbeeld de sociologie of antropologie (Dupont, 2004). Aan een gestructureerd netwerk zitten risico's. Het vastleggen van afspraken in procesbeschrijvingen en protocollen wordt al snel een doel op zichzelf. Soms treden zelfs processen van institutionalisering op. Het netwerk kan gaan lijken op een hele nieuwe organisatie, die minder flexibel aan te passen is aan nieuwe situaties dan een netwerk (Königs en Konijn, 2003).

In de literatuur en in de praktijk wordt de term '*keten*' ook steeds vaker gebruikt. Een keten kan worden gezien als een specifiek soort netwerk. Een netwerk duidt meer op samenwerking van mensen terwijl het bij een keten meer gaat om het koppelen van activiteiten. De term keten verwijst naar een volgtijdelijke verbondenheid tussen verschillende schakels. De schakels in de keten kunnen daarbij bestaan uit processen, actoren of organisaties. Bij ketens is dus sprake van een sequentiële ordening; een opeenvolging van functies voor een overstijgend doel. Bij netwerken is dit niet het geval. Daarnaast wordt in een netwerk niet het primaire proces als ordeningsprincipe gebruikt. Het is daardoor niet noodzakelijk dat een netwerk de cliënt centraal stelt (Van der Aa, & Konijn, 2001 en Van der Aa e.a., 2002).

Het aantal onderzoeken in Nederland naar netwerken op het terrein van veiligheid is beperkt. Terpstra en Kouwenhoven (2004) schetsen een redelijk beeld van wat er in het buitenland, vooral in Engeland, inmiddels aan literatuur over samenwerking en netwerkvorming is verschenen. Terpstra en Kouwenhoven beschrijven dat de netwerken in Nederland ook onderling sterk verschillen, onder meer naar omvang, complexiteit en openheid, deelnemende partijen, aantal en aard van de overlegvormen, de problemen waarop men zich richt, concrete doelstellingen en gehanteerde werkwijzen.

### *Netwerkanalyse*

De structuur van een netwerk wordt meestal in kaart gebracht met behulp van een netwerkanalyse. De sociale netwerkanalyse stelt dat het succes of falen van samenlevingen, individuen en organisaties (het netwerk als organisatie van organisaties) mede afhankelijk is van het patroon van hun interne relatiestructuur (Litjens, 2000). Samengevat gaan de concrete vragen in een netwerkanalyse vaak over communicatie (frequentie, tijdigheid, nauwgezetheid en probleemoplossend vermogen) en over de mate van gedeelde doelen, kennis en wederzijds respect (Gittel & Weiss, 2004). Vervolgens geeft het grafisch weergeven van een netwerk inzicht in de samenstelling en vorm van het netwerk. Cirkels stellen dan meestal de actoren binnen het netwerk voor ('nodes', knooppunten). De lijnen tussen de actoren zijn de verbindingen tussen actoren ('ties'). Elk netwerk kan in een vergelijkbare vorm (met behulp van knopen en verbindingen) weergegeven worden.

Van Tatenhove en Leroy (1995) gebruiken de arrangementenbenadering als kritiek op de netwerkbenadering. Zij vinden dat beleidsnetwerkanalyses onvoldoende aandacht hebben voor de macrocontext van netwerken. Interacties binnen een (door onderzoekers en beleidsmakers gedefinieerd) netwerk vinden namelijk plaats binnen reeds bestaande en ontwikkelde interactie- en machtsstructuren. De maatschappelijke en politieke ontwikkelingen buiten het netwerk conditioneren met andere woorden voor een groot deel de relaties binnen het netwerk. Door deze onvoldoende in beschouwing te nemen, wordt volgens hen geen recht gedaan aan de werkelijkheid van de maatschappij en het beleid (1995).

## **2.8 Sturing op veiligheid**

Deze dimensie ("*modes of governance*") heeft betrekking op de wijze waarop veiligheidsplannen worden geïmplementeerd. In de klassieke benadering van government bestuurt de overheid op een directe manier (verticaal). De wijze van sturing is echter veranderd. Johnston & Shearing beschrijven de verschuiving naar vaststelling van regels door de overheid en implementatie van regels door andere partijen als "governance at a distance" (2003: 26). Daarnaast is er een ontwikkeling gaande dat het thema veiligheid niet meer alleen een kwestie is van specialisten maar tevens van

andere instituties en organisaties (responsabilisering). Er worden bijvoorbeeld steeds meer veiligheidseisen gesteld bij de bouw van woonwijken. In de vertrouwenslogica wordt de rol van de burger steeds belangrijker (actieve wederkerigheid). De overheid probeert hierin te sturen via algemene stimulering en subsidieverstrekingen. De regie ligt veelal bij de gemeente en/of het stadsdeel (welzijn). Wat regie inhoudt lijkt in de praktijk minder duidelijk. In de controlelogica is een steeds grotere rol weggelegd voor bijvoorbeeld de (particuliere) beveiligingsbranche. De “regie” ligt vaker bij traditionelere veiligheidspartners zoals OM, politie en gemeente (openbare orde en veiligheid). Verticale sturing is soms nog steeds mogelijk (bijvoorbeeld in openbare orde kwesties).

In de huidige praktijk gaat coördinatie tussen de verschillende actoren niet vanzelf, is soms zelfs sprake van negatieve coördinatie, wijkt de samenwerking wel eens af van de afspraken en heeft men moeite met informatie-uitwisseling. Successen lijken vooral te danken aan de inzet van de werkers van de instellingen (Lambriex, 2003). Een rondgang langs de steden leert volgens Lambriex (2003) dat ketens en netwerken nog te vaak worden vormgegeven vanuit (het belang) van de individuele organisaties en niet vanuit de maatschappelijke opgaven (het gemeenschappelijke doel) waar ze voor staan. We zien in de huidige praktijk “een voortdurende roep om meer coördinatie, integratie of samenwerking, waarbij de afwezigheid ervan vaak met negatief beladen termen als 'fragmentatie', 'chaos', 'verkoeking' en 'versnippering' wordt betiteld” (Pröpper, 2000). Hiërarchische (*verticale*) sturing door een centrale instantie, waarbij opleggen en afdwingen mogelijk zijn, lijkt noodzakelijk.

De verhoudingen tussen organisaties en tussen de overheid en de samenleving zijn echter horizontaler geworden. In onze huidige netwerksamenleving is een nieuw organiserend vermogen ontstaan. Resultaten kunnen alleen nog maar behaald worden in samenwerking met partners. Als de ontwikkeling van beleid als een inter-organisatorisch proces gezien wordt, lijkt sturing op veiligheid vooral een kwestie van goede coördinatie: het gaat om de juiste afstemming van actoren die niet per se gelijkgerichte doelstellingen en belangen hebben, maar zich wel bewegen in hetzelfde veld. De ontwikkeling in overheidssturing wordt wel geduid als een verschuiving van government naar governance, waarbij governance een vorm van samenwerking is waarbij *overheden* geleidelijk een andere rol aanne-

men, namelijk meer die van regiehouder op afstand (Terpstra en Kouwenhoven, 2004). Bij regie zou sprake moeten zijn van verleiden (onderhandelen, overleggen en overtuigen) (Beemer & Roost 2003).

Niet alleen de landelijke overheid is op zoek naar een passende wijze van sturen (regie voeren) op veiligheid, ook op gemeentelijk en lokaal niveau wordt deze ontwikkeling herkend. De verschillende niveaus beïnvloeden elkaar in de praktijk. Uit de studie van Terpstra en Kouwenhoven (2004) blijkt dat vaak onduidelijk is wat de gemeentelijke regierol nu eigenlijk precies inhoudt. De rol van de gemeente wordt door veel partijen ervaren als de zwakste. Deze beperkt zich volgens Terpstra en Kouwenhoven al te vaak tot het ‘runnen’ van papieren beleidsprocessen. Partners spelen elkaar steeds de bal toe en overleg wordt vaak als een doel op zichzelf beschouwd. In de literatuur worden diverse valkuilen benoemd van regie door de gemeente. Gemeentelijke regie wordt bijvoorbeeld opgevat alsof de gemeente de taak van een samenwerkings- of ketenregisseur heeft (Lambriex, 2003). Partijen zijn echter zelf verantwoordelijk voor het gezamenlijk formuleren van een aanbod dat aansluit op de vraag van burgers. Zij zijn daartoe ook in staat: zij zijn immers de professionals (de ‘frontliners’). Gemeenten hebben de taak om de uitvoerders met beleid en middelen te ondersteunen. Een tweede valkuil is dat gemeenten soms op de stoel van de professionals gaan zitten. De samenwerking in de praktijk is echter een verantwoordelijkheid van professionals. Als de gemeente probeert de problemen tussen professionals op te lossen, zullen instituties in plaats van naar elkaar naar de gemeente blijven kijken voor oplossingen (Lambriex, 2003).

Terwijl in de totale organisatie van veiligheid op diverse niveaus naar een vorm van regie wordt gezocht, is binnen netwerken ook een vorm van leiderschap nodig. Meestal wordt verondersteld dat netwerken wel te sturen zijn. In de literatuur wordt ook wel verwezen naar ‘*horizontale sturing*’ als vorm van sturing die nodig is binnen netwerken. Het is een vorm van leiderschap die alle actoren ‘empowert’. “Een horizontale leider brengt mensen bij elkaar, stimuleert uitwisseling van standpunten en belangen, draagt zorg voor inzicht in het geheel en stuurt aan op beslismomenten” (Haffmans, 2003). Horizontale sturing in complexe netwerken kan met behulp van netwerkmanagement, waarbij gestuurd wordt op de structuur van het netwerk. Netwerkmanagement richt zich bijvoorbeeld op het beïnvloe-

den van de kenmerken pluriformiteit, geslotenheid en interdependentie van het netwerk (De Bruin & Ten Heuvelhof, 1991). Het wordt vooral toegepast in situaties waarin een hiërarchische ordening van bevoegdheden ontbreekt. Actoren in netwerken zouden volgens Van der Aa (2003) gericht moeten zijn op het doorbreken van denk en werkkaders die belemmerend zijn voor samenwerking, verandering en innovatie. Een netwerkmanager kan hierbij helpen.

Belemmeringen in het kader van netwerken kunnen bijvoorbeeld zijn (Van der Aa, 2003):

- Oude denkkaders (hoge verwachtingen van politiek en overheid van eigen sturingskracht);
- Gestold beleid, oude verantwoordelijkheidsverdelingen;
- Het niet erkennen van de burger als gesprekspartner;
- Bestaande kaders beperken de ruimte voor andere wijzen van organiseren;
- Datgene waarop wordt afgerekend is vaak heel anders dan wat er nodig is;
- Het niet erkennen van ervaringskennis en deskundigheid van professionals en burgers als bron van inspiratie.

### *Programmasturing*

In de lokale besturing van veiligheid is regie nodig van de gemeente. Een manier om regie te voeren op opgaven waarin veel projecten en inspanningen van verschillende actoren op elkaar moeten worden afgestemd, heet *programmamanagement*. Met behulp van programmatisch werken proberen veel gemeenten de geconstateerde problemen rond integrale samenwerking en regie te verminderen. Aan een programma moeten actoren doelgericht samenwerken (Wijnen & Van der Tak, 2002). Een programma is een verzameling tijdelijke inspanningen die mensen in samenwerkende organisaties ondernemen om bepaalde doelen na te streven. Prioriteiten in een programma worden doelbewust gesteld. Doelen in een programma definiëren de na te streven situatie, de gewenste effecten. Om die doelen na te streven zijn inspanningen nodig. Dit zijn activiteiten, bijvoorbeeld projecten, die

tot bepaalde resultaten leiden. Resultaten zijn de uitkomsten van wat is gerealiseerd (output) (2002). Een programma komt tot stand door onderhandeling tussen de actoren die een rol spelen. In de uitkomst van deze onderhandelingen hoort sprake te zijn van een win-winsituatie.

De huidige ontwikkeling van handhavingarrangementen, toezichtarrangementen en zelfs beschermingsarrangementen, die vaak gevolgen hebben voor het uitvoeringsniveau van de organisaties, past in deze vorm van sturing. Een convenant waarin samenwerkingspartners doelen, inspanningen (activiteiten) en resultaten vastleggen, probeert te voorkomen dat de eerder besproken problemen in de samenwerking zich op grote schaal voordoen. Met behulp van programma's sturen noemt Lambriex (2003) 'sturen zonder macht'. Een gemeente (programmamanager) moet hierbij aansturen op consortiumvorming, waarbij verantwoordelijkheden gedeeld worden. Hij onderscheidt bij deze wijze van sturen drie fasen, waarin de gemeente verschillende rollen heeft. Zie tabel 1.

*Tabel 1: De regierol van de gemeente*

Fase	Rol gemeente
<p>I Verkenningfase</p> <p>Doel is het verkrijgen van inzicht in de maatschappelijke opgave, welke partijen betrokken zijn, wat de formele relaties zijn van partijen tot het vraagstuk en de winst die partijen kunnen boeken.</p> <p>Einde fase I: bestaat bij partijen voldoende bereidheid? Door of niet door.</p>	<p>Initiatiefnemer, tevens trekker van het proces</p>
<p>II Fase van de consortiumvorming</p> <p>Doel is formulering van de gezamenlijke opgave, aanpak en taakverdeling.</p> <p>Einde fase II: partners (incl. burgers) berichten dat het vraagstuk wordt aangepakt, wat het doel is en hoe en door wie het gaat gebeuren.</p>	<p>Voortrekker, maar niet meer alleen (afhankelijk van problematiek)</p>
<p>III Fase van de uitvoering</p> <p>Afspraken worden omgezet in een concreet plan met harde afspraken. Uitvoering wordt gestart en eventueel bijgestuurd op basis van evaluatie.</p>	<p>Aanjager, faciliteren, evalueren</p>

*Bron: Lambriex, 2003*



## 2.9 Besturingsprocessen / samenwerking

Governance kan bereikt worden door consensus, dwang of onderhandeling. Strategieën ter bevordering van de veiligheid (*“processes of governance”*) kunnen verschillen in de mate waarin de nadruk ligt op (dreiging met) dwang, onderhandeling en/of consensus (Johnston & Shearing, 2003: 27). In de vertrouwenslogica ligt de nadruk in eerste instantie vooral op onderhandeling (met als uitkomst een win-winsituatie). Soms is onderhandelen niet (meer) mogelijk. De overheid heeft als enige institutie nog steeds de mogelijkheid tot (dreiging met) geweldsgebruik. Eigenlijk lijkt dit laatste slechts mogelijk in strategieën binnen de controlelogica.

Om onveiligheid aan te kunnen pakken zullen actoren hun plannen en acties tenminste op elkaar af moeten stemmen (coördineren). Zij doen dit onder andere door met elkaar te onderhandelen. Als sprake is van actief beleid waarbij problemen in samenhang worden opgelost, spreekt men over *positieve coördinatie*. Actoren vinden dan voldoende balans tussen eigen belangen en gemeenschappelijke belangen (Pröpper, 1996). In de praktijk is soms echter sprake van *negatieve coördinatie*, waarbij actoren slechts zoeken naar waarborgen, dat hun eigen belangen niet geschonden worden. Is dat het geval, dan lijken andere actoren vrijgelaten te worden in hun beleid. Steeds meer komen actoren erachter dat vermindering van onveiligheid alleen haalbaar is als zij niet alleen afstemmen, maar daadwerkelijk samenwerken. Bij samenwerking is sprake van een win/win situatie, met als basis vertrouwen en wederkerigheid. Samenwerking is een bijzondere vorm van coördinatie tussen actoren. Het kan worden gedefinieerd als het tot stand brengen van *gemeenschappelijke handelingsplannen* van twee of meer actoren (Pröpper, 2000). Bij coöperatie (vrijwillige samenwerking) worden de actoren als gelijkwaardig beschouwd.

Crawford (1997) bekritiseert het streven naar eenheid in de samenwerking tussen partners in veiligheid. Dit zou de dominante positie van politie en justitie versterken. Onder druk van consensus zouden steeds meer mogelijkheden kunnen verdwijnen om de specifieke belangen van de meest kwetsbare groepen in te brengen en af te wegen ten aanzien van andere belangen. Terpstra en Kouwenhoven (2004) stellen echter dat de overheid en de politie zich, ondanks de responsabilisering van andere partijen, juist niet teveel uit de veiligheidsnetwerken moeten terugtrekken. Deze twee partijen



beschikken naar hun oordeel over de informatie, deskundigheid, kanalen en bevoegdheden die nodig zijn voor een verantwoorde *veiligheidszorg als publiek goed*.

Samenwerking creëert verwachtingen: partijen willen betrokken worden bij het beleid van de ander. Alleen al hierdoor kan de afhankelijkheid van elkaar toenemen. Deze afhankelijkheid kan verder toenemen als partijen gezamenlijk beleid voeren en hun eigen inbreng afstemmen op die van de anderen. Het uiterste gevolg kan zijn dat een slagvaardig optreden wordt beperkt doordat men afhankelijk is van het niet functioneren van een ander (Pröpper, 2000). Dit kan bijvoorbeeld gebeuren bij het integreren van werkzaamheden. Integratie is te zien als een vergaande vorm van coördinatie. De eenheid die bij integratie wordt beoogd, heeft betrekking op het overbruggen van verschillen en niet per se op het egaliseren van verschillen (2000). Het gaat om een samenwerking in verschillende opzichten: in economisch opzicht, sociaal, cultureel, stedenbouwkundig, juridisch, enzovoort.

Het begrip ‘integrale samenwerking’ is bij de meeste professionals wel bekend. Het heeft echter in de praktijk lang niet altijd het gewenste resultaat. Volgens Van der Aa en Konijn (2004) blijft het begrip “veelal in abstracties hangen”. Ook al hebben veel beïnvloedende actoren een rol, dan nog blijkt er vaak sprake van een gescheiden blik op de werkvloer. Het is erg moeilijk voor professionals uit verschillende organisaties om een gemeenschappelijk doel voor ogen te houden. Een integrale werkwijze doet een beroep op het *oordeelsvermogen* van professionals. Een brede blik op de aanpak van onveiligheid is nodig. Het vraagt van organisaties “dat zij koersen op de professionele kwaliteit van hun uitvoerders en dat de aansturing zich daarop richt” (2004).

Een geïntegreerde aanpak van overlast betekent dat alle mogelijk betrokken actoren samenwerken om tot een probleemoplossing te komen. Overlast zal gesitueerd moeten worden in een zo breed mogelijke context. Betrokkenen zijn ook lokale bewoners, ondernemers en de overlastveroorzakers. Eerder kwam al aan de orde dat het heel moeilijk kan zijn om alle actoren, inclusief burgers, bij de vaststelling van problemen en bij de aanpak ervan te betrekken. Veel actoren kijken in de aanpak van onveiligheid nog steeds vooral naar gevestigde instituties, waaronder de politie. Zij stellen zich daardoor soms ‘afwachtend’ op.

Ondanks dat een integrale benadering niet altijd tot het gewenste resultaat leidt, zijn *professionals* die met elkaar samenwerken meestal zelf erg overtuigd van de voordelen die samenwerking biedt. Omdat zij er voor hun eigen motivatie zoveel uithalen, is het enthousiasme soms zo groot dat ze moeilijk kunnen zien of de wijze van samenwerking wel de beoogde resultaten oplevert. Deelnemers van een netwerk oordelen dan ook meestal positief over het functioneren van hun eigen netwerk. Door de nauwe contacten ontstaat tussen de deelnemers het gevoel dat men met een ‘gezamenlijke klus’ bezig is (Terpstra en Kouwenhoven, 2004).

## **2.10 Instrumenten**

Nauw gerelateerd aan de wijzen van implementatie (‘modes’) en de besturingsprocessen (‘processes’) zijn de middelen en de instrumenten die gebruikt worden in de aanpak van veiligheid (*“technologies of governance”*). In de aanpak van onveiligheid kunnen actoren gebruik maken van verschillende instrumenten. Johnston & Shearing (2003) noemen niet alleen het gebruik van fysieke middelen (uitrusting als wapens, auto’s etc.), maar ook wettige instrumenten (bijvoorbeeld bevoegdheden vanuit strafvordering), symbolische instrumenten (bijvoorbeeld het politie-uniform) en persoonlijke eigenschappen (zoals communicatieve vaardigheden). Terpstra en Kouwenhoven (2004) noemen tot de binnen de netwerken gehanteerde werkwijzen onder meer het houden van toezicht, de toepassing van repressie en (alternatieve) sancties, bestuurlijke preventie en handhaving, infrastructurele maatregelen, ingrepen in de (sociale en economische) gelegenheidsstructuur, fysieke en ruimtelijke maatregelen, voorlichting en hulpverlening, recreatieve activiteiten en versterking van de sociale samenhang. De verschillende instrumenten hangen volgens hen samen met de problematiek waarop het netwerk zich richt en met de visie op de aard en de oorzaken van de veiligheidsproblemen (2004), te vergelijken met het begrip mentaliteiten.

De Bruin & Ten Heuvelhof (1991) hebben begin jaren ’90 van de vorige eeuw literatuur over sturingsinstrumenten voor de overheid geïnventariseerd en kwamen tot de conclusie dat bijna alles als instrument kan worden benoemd. Zij noemen onder meer de volgende sturingsinstrumenten in complexe netwerken: convenanten, persoonsgerichte instrumenten (indi-

duen met een instrumentele functie), financiële gedragsprikkel met een niet-dwangmatig karakter, communicatieve instrumenten (bijvoorbeeld in de vorm van voorlichting). De Bruin & Ten Heuvelhof (1991) maken een onderscheid tussen smalle definities en brede definities van sturingsinstrumenten. In smalle definities staat de gedachte centraal dat een instrument een ding of een zaak is, bijvoorbeeld een wettelijke regeling of een voorlichtingsfolder. In brede definities hebben ook zogenaamde informele instrumenten een plaats, bijvoorbeeld bepaalde activiteiten. Brede definities doen meer recht aan de complexe werkelijkheid, hoewel ze soms te moeilijk te operationaliseren zijn. In dit onderzoek wordt bedoeld met instrument een middel, dat wil zeggen een strategie of een werkwijze, dat ingezet kan worden om een bepaald doel te bereiken (brede definitie). Het middel is een instrument als ze door de actoren als zodanig worden benoemd in beleidsstukken en/of interviews. In de vertrouwens- en in de controlelogica worden allerlei instrumenten naast elkaar gebruikt. Over het algemeen valt de aanpak van veiligheid in deze dimensie meer binnen de controlelogica als strafvordering, de politie(functie) en politie-informatie een grotere rol spelen.

## **2.11 Samenvattende conclusies**

In dit hoofdstuk is de organisatie van veiligheid op een zodanige wijze beschreven, dat het een theoretisch kader biedt voor dit onderzoek. In de navolgende hoofdstukken zullen de dimensies terugkomen die in dit hoofdstuk uitgewerkt zijn. De huidige organisatie van veiligheid wordt gekarakteriseerd door een terugtrekkende overheid, een nieuwe verdeling van verantwoordelijkheden tussen publieke en private partijen en een individualiserende, mondige burger die steeds meer eisen stelt aan veiligheid. Er wordt steeds meer samengewerkt in netwerken. In dit onderzoek wordt onder de term netwerk verstaan een samenwerkingsverband tussen actoren in de veiligheidszorg die publiek, semipubliek of privaat zijn. De actoren in het veiligheidsnetwerk zijn in het realiseren van hun eigen doelstellingen en/of gezamenlijke doelstellingen afhankelijk van andere actoren in het netwerk. Actoren en netwerken zijn de knooppunten in de organisatie van veiligheid.

Hoewel de praktijk van de samenwerking niet altijd even goed verloopt, ontstaan volgens Boutellier (2007) in de netwerksamenleving nieuwe vormen van sociale ordening: nodale orde. In nodale orde zal de burger een steeds belangrijkere rol krijgen. Boutellier (2005) gebruikt in de beschrijving van de organisatie van veiligheid regelmatig een voetbalmetafoor (figuur 1). Het bijpassende model biedt de mogelijkheid om ordening aan te brengen in de veelheid van partijen die zich bezig houden met veiligheid. Het veld kent in de meest simpele vorm drie linies en een doelman. Er wordt *van achteruit naar voren* gespeeld. Het model gaat ervan uit dat burgerschap vanuit de instituties dient te worden ondersteund (Boutellier & Van Steden, 2006).

De aanpak van overlast sluit aan op de huidige veiligheidsbehoeften van burgers. In dit onderzoek valt onder overlast die situaties waarbij een verstoring van de openbare orde in publieke en/of semipublieke ruimtes wordt ervaren door lokale burgers (bewoners en/of ondernemers). De aanpak van overlast speelt een rol in de doelstellingen van verschillende partijen. Tegenwoordig wordt gezocht naar nieuwe vormen van sturing in de organisatie van veiligheid. De wijze van sturing is in dit onderzoek een van de dimensies waarin controle of vertrouwen mogelijk is (zie tabel 2). De ‘overheid’ kan niet (langer) de rol van coördinator op zich nemen, maar heeft steeds meer de rol van regiehouder op afstand. Een voorbeeld van regie op ingewikkelde problemen waarbij verschillende actoren een rol spelen, is ‘programmamanagement’. Om beter te kunnen sturen, worden tegenwoordig ook steeds vaker convenanten afgesloten die concrete gevolgen hebben voor de activiteiten op uitvoerend niveau.

In de praktijk wordt in Amsterdam niet alleen vanuit de regionale driehoek op veiligheid gestuurd, ook op lokaal niveau. Het lokale niveau is weliswaar onder te verdelen in verschillende niveaus, bijvoorbeeld in subdriehoeks-, districts-, stadsdeel, wijkteam- of buurniveau, maar dat wordt in dit onderzoek niet gedaan. De focus ligt in dit onderzoek namelijk op de invloed van het regionale niveau op het lokale niveau en op het in kaart brengen van de vierde dimensie (implementeerders/uitvoerders).

Samenvattend levert het theoretische kader de volgende elementen op voor het onderzoeksontwerp:

*Tabel 2a: Onderzoeksontwerp: Controle en vertrouwen in de organisatie van veiligheid*

Mentaliteiten	1 <sup>e</sup> niveau regionaal		2 <sup>e</sup> niveau lokaal	
	controle	vertrouwen	controle	vertrouwen
Dimensies (Johnston & Shearing, 2003)				
1 Wie maakt de regels				
2 De aard van de regels				
3 Doelstellingen				
4 Implementeerders/ uitvoerders				
5 Sturing				
6 Besturingsprocessen / sa- menwerking				
7 Instrumenten				

Dit ontwerp zal gebruikt worden om de organisatie van veiligheid in de Transvaalbuurt in de komende hoofdstukken te beschrijven in termen van controle en vertrouwen. Hoofdstuk 5 besteedt aandacht aan de vierde dimensie uit het onderzoeksontwerp (de ‘implementeerders/uitvoerders’). De actoren en netwerken die de organisatie rond de aanpak van overlast in de Transvaalbuurt bepalen, zullen in kaart gebracht worden. Hoofdstuk 4 beschrijft de situatie van overlast in de Transvaalbuurt en het lokale beleid- en praktijkkader waarin de aanpak van overlast geschetst kan worden. In hoofdstuk 3 zullen eerst de overlastsituatie in Amsterdam en het regionale beleidskader de revue passeren.

## **Hoofdstuk 3 Beleidskader aanpak overlast in de regio**

### **3.1 Inleiding**

Dit hoofdstuk gaat in op de vraag in welk beleidskader overlast in Amsterdam geplaatst kan worden. In paragraaf 3.2 zal eerst de situatie met betrekking tot overlast in Amsterdam gepresenteerd worden aan de hand van cijfermateriaal. Hierbij wordt gebruik gemaakt van cijfers van de gemeente Amsterdam en van de regiopolitie Amsterdam-Amstelland (RPAA). Vanaf de derde paragraaf wordt het beleidskader geschetst waarbinnen overlast in Amsterdam aangepakt wordt. De laatste paragraaf (3.9) worden de belangrijkste punten in dit hoofdstuk samengevat en worden enkele voorlopige conclusies getrokken.

### **3.2 Overlast in Amsterdam**

Om de resultaten van het beleid te kunnen volgen, hebben de driehoekspartners in politieregio Amsterdam-Amstelland hun gegevens bijeengebracht en gebundeld in de Regionale Veiligheidsrapportage 2006 (RVR).<sup>9</sup> Onderdeel van de RVR is de Veiligheidsindex. Sinds 2003 worden met behulp van de Amsterdamse Veiligheidsindex per buurt de objectieve en de subjectieve veiligheid gemeten door de Dienst Onderzoek & Statistiek van de gemeente Amsterdam. De veiligheidsindex maakt gebruik van twee belangrijke informatiebronnen, namelijk informatiesystemen van de regiopolitie Amsterdam-Amstelland<sup>10</sup> en Amsterdams bevolkingsonderzoek (de Monitor Leefbaarheid en Veiligheid (MLV)). De peildatum voor de index

---

<sup>9</sup> In maart 2007 is de RVR 2006 beschikbaar gekomen, tegelijk met een concreet plan waarin wordt uiteengezet welke acties in 2007 ondernomen worden: het Actieplan 2007 - Veiligheidsplan Amsterdam 2007-2010.

<sup>10</sup> X-Pol en NSA. Xpol is het bedrijfsprocessensysteem van de regiopolitie waarin aangiften worden opgenomen en incidenten worden geregistreerd waarbij over het algemeen politie-inzet is geweest. NSA is de Niet Spoedeisende Assistentie applicatie waarin meldingen worden geregistreerd op basis van niet spoedeisende telefoontjes van burgers.

is 2003. In dat jaar is het gemiddelde van de stad op 100 gesteld. De Veiligheidsindex is digitaal beschikbaar.<sup>11</sup>

De veiligheidsindex is ingedeeld in een objectieve en een subjectieve score en buurtproblematiek. De subjectieve score is gebaseerd op enquêtegegevens over het vóórkomen van problemen in de buurt, vermijdingsgedrag en veiligheidsbeleving (MLV). De objectieve score is samengesteld uit zowel enquêtegegevens (slachtofferschappen van een aantal delicten) (MLV) als politiecijfers (X-Pol aangiften en NSA). Het betreft delicten met betrekking tot inbraak, diefstal, geweld, drugsoverlast, vandalisme, overlast (geen drugs) en verkeer. Buurtproblematiek betreft bewonersoordelen over de mate waarin buurtproblemen voorkomen en is een onderdeel van de subjectieve index.

Op basis van de Veiligheidsindex (zoals ook vermeld in de Veiligheidsrapportage) lijkt de regio Amsterdam-Amstelland in de periode 2002 tot en met 2006 veiliger geworden. De totale objectieve cijfers laten in de afgelopen vier jaar een verbetering zien. De index is 100 in 2003 en 87 in 2006. Het aantal aangiften van vermogenscriminaliteit is gedaald. Burgers geven aan dat zij de afgelopen jaren minder vaak slachtoffer zijn geworden van onder andere inbraak, diefstal, zakkenrollerij en straatroof. In het aantal aangiften van geweldscriminaliteit en vernieling is nauwelijks verandering opgetreden.

*Tabel 3: De veiligheidsindex van de gemeente Amsterdam*

<b>Amsterdam</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
objectieve index	100	95	91	87
deelindex overlast	100	100	106	113
deelindex drugsoverlast	100	113	111	96
subjectieve index	100	93	81	76
buurtproblematiek	100	93	75	71

*Bron: O+S, 2007*

---

<sup>11</sup> De meest recente cijfers en een uitgebreide toelichting op de veiligheidsindex zijn te vinden op [www.eenveiligamsterdam.nl](http://www.eenveiligamsterdam.nl).

De deelindex overlast stijgt van 100 in 2003 naar 113 in 2006. De oorzaak is een toename van het aantal (door politie geregistreerde) incidenten van overlast<sup>12</sup>. De stijging is onder andere te verklaren door de nieuwe invoercode overlast jeugd die pas sinds mei 2005 operationeel is (Van Broekhuizen, 2007). De deelindex drugs laat een lichte daling (verbetering) zien van 100 in 2003 naar 96 in 2006. Deze daling wordt veroorzaakt door een daling van het aantal (door de politie geregistreerde) meldingen drugsoverlast (Regionale Veiligheidsrapportage 2006).<sup>13</sup>

Meestal wordt voor de objectieve cijfers met betrekking tot overlast verwezen naar het aantal door de politie geregistreerde incidenten (in Xpol) of meldingen (in NSA). Het aantal incidenten en het aantal meldingen geven niet hetzelfde beeld. Zo wordt het aantal meldingen voornamelijk beïnvloed door de ervaringen van verschillende typen burgers en de actie die zij vervolgens ondernemen om te melden bij de politie. Meldingen kunnen resulteren in geregistreerde incidenten, maar de cijfers zijn niet een op een met elkaar vergelijkbaar. Uit een inventarisatie is gebleken dat diverse vormen van overlast uit verschillende bronnen kunnen leiden tot een ander beeld van de situatie. Overlast van verwarde/overspannen personen en burengerucht worden voornamelijk geregistreerd als incidenten. Terwijl jeugdoverlast en drugs-/drankoverlast voornamelijk worden geregistreerd via meldingen van burgers bij de politie (Van Broekhuizen, 2007).

In 2006 zijn in de gemeente Amsterdam 820 incidenten drugsoverlast geregistreerd en 6.461 incidenten overlast (waarvan 1.457 incidenten overlast jeugd), zie tabel 4.

---

<sup>12</sup> Van 5.645 incidenten in 2005 naar 6.470 incidenten in 2006.

<sup>13</sup> Van 3.584 meldingen in 2005 naar 2.675 meldingen in 2006.



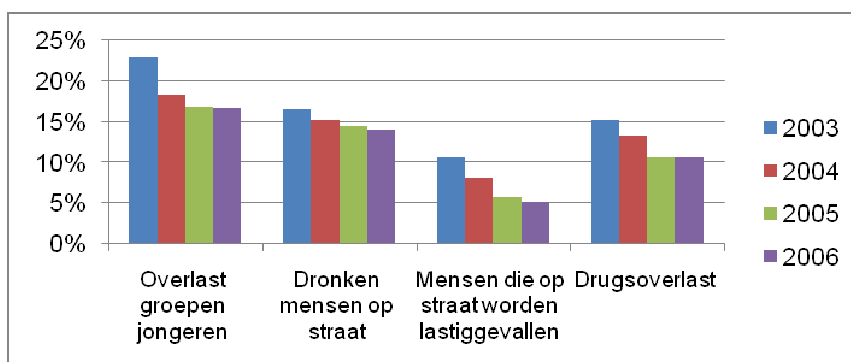
*Tabel 4: Incidenten en meldingen overlast in 2006*

	Drugs-overlast	Overlast			
		Totaal	Jeugd	Verward persoon	Overig
<b>Totaal RPAA</b>					
<i>Incidenten</i>	855	7.278	1.882	5.260	136
<i>Meldingen</i>	2.675	10.706	6.109	1.746	2.851
<b>Amsterdam</b>					
<i>Incidenten</i>	820	6.461	1.457	4.907	97
<i>Meldingen</i>	2.561	9.004	5.118	1.545	2.341

Bron: Regiopolitie Amsterdam-Amstelland (RPAA), Van Broekhuizen, 2007

Ondanks een stijging van het aantal geregistreerde incidenten en overlastmeldingen in 2006 blijkt uit de Monitor Leefbaarheid en Veiligheid (MLV) dat burgers aangeven in Amsterdam in 2006 evenveel of minder overlast te ervaren dan in 2005 en daarvoor, zie Grafiek 1.

*Grafiek 1: Ervaren overlast op straat (percentage dat vindt dat iets vaak voorkomt)*



Bron: Subjectieve veiligheidsindex, Monitor Leefbaarheid en Veiligheid, O+S

Een mogelijke verklaring voor het verschil tussen objectieve en subjectieve cijfers is dat de subjectieve cijfers (MLV-cijfers) alleen betrekking hebben op inwoners van de regio, terwijl de politieregistraties betreft de meldingen en incidenten ook betrekking kunnen hebben op overlastsituaties waarbij mensen betrokken zijn die niet binnen de regio wonen. Een andere verkla-

ring kan zijn dat mensen zich minder aantrekken van vermogenscriminaliteit. Misschien is diefstal een ingecalculeerd risico aan het worden. Dit zou namelijk kunnen leiden tot verbetering van objectieve cijfers (minder aangiften en meldingen) en verbetering van de subjectieve gevoelens van onveiligheid. Een derde verklaring kan zijn dat de meldingsbereidheid van overlast binnen de regio in 2006 is toegenomen. Dat wil zeggen dat de inwoners van de regio in 2006 minder overlast ervaren, terwijl zij meer overlast melden bij de politie (Van Broekhuizen, 2007).

Samenvattend wordt gesteld dat de totale objectieve cijfers een dalende trend laten zien (met uitzondering van cijfers die betrekking hebben op geweld en vernieling). Cijfers met betrekking tot drugsoverlast zijn gedaald, maar cijfers met betrekking tot overige overlast (waaronder jeugd) zijn gestegen. Dit laatste kan mede worden verklaard doordat in mei 2005 een nieuwe invoercode met betrekking tot jeugd mogelijk werd.

### **3.3 Aanpak overlast: wie maakt de regels?**

De cijfers uit de vorige paragraaf zijn gebruikt als input voor het beleid voor 2007-2010 van de politieregio Amsterdam-Amstelland. In november 2006 heeft het regionale college de kaders voor een regionaal veiligheidsbeleid opgesteld, inclusief doelstellingen en enkele regionale instrumenten. Dit is het Regionale Veiligheidsplan Amsterdam 2007-2010 (RVP). Dit plan bevat de belangrijkste landelijke speerpunten en regionale uitgangspunten van de drie veiligheidspartners: de zes gemeenten, het Openbaar Ministerie en de regiopolitie Amsterdam-Amstelland.<sup>14</sup> De aanpak van overlast is in het beleid het eerste speerpunt waar de driehoekspartners zich op dienen te richten. Jaarlijks wordt een actieplan opgesteld en wordt aan het Regionaal College gerapporteerd over de voortgang. De partners geven in dit actieplan aan welke bijdrage zij leveren om het doel in 2010 te bereiken. Daarbij worden indien nodig ook andere organisaties betrokken. In dit plan worden tevens concrete instrumenten genoemd.

---

<sup>14</sup> Uit: Actieplan 2007 en Veiligheidsplan 2007-2010.

Op basis van de input van *alle driehoekspartners* is in het Regionale Veiligheidsplan (november 2007) een zevental regionale speerpunten geformuleerd, waarbij rekening is gehouden met de vertaling van de landelijke prioriteiten 2008-2011. Deze speerpunten zijn:

- Overlast in de publieke ruimte
- Jeugdcriminaliteit
- Veelplegers: overlast en criminaliteit
- Aandachtsgebieden
- Zware en georganiseerde criminaliteit
- Prioritaire delicten (geweld, vermogen en discriminatie)
- Vertaling landelijke prioriteiten 2008-2011

De ‘klassieke’ driehoekspartners bepalen dus grotendeels de regionale regels met betrekking tot overlast in de publieke ruimte. Andere organisaties worden in de regionale stukken ‘slechts’ als partners in de uitvoering benoemd (zie paragraaf 3.6).

### **3.4 De aard van de regels**

De regels die regionaal gesteld worden in de aanpak van overlast, zijn vooral gericht op het aanpakken van overlastveroorzakers middels toezicht en handhaving. In de aanpak van de speerpunten kan onderscheid gemaakt worden tussen een doelgroepgerichte aanpak en een gebiedsgerichte aanpak (aandachtsgebieden). De volgende ‘doelgroepen’ zijn benoemd: Jeugdcriminaliteit en Jeugdoverlast, Veelplegers, Prostitutie/Mensenhandel en Huiselijk geweld. De aandachtsgebieden worden gekozen op basis cijfers met betrekking tot winkel, - bedrijfs, en – (bepaalde vormen van) georganiseerde criminaliteit en overlast.

Het Regionaal Veiligheidsplan onderscheidt drie vormen van overlast: overlast in de publieke ruimte, overlast door jeugd en drugsoverlast. De aanpak van jeugdoverlast vindt vooral plaats binnen de kaders van de doelgroepaanpak jeugdcriminaliteit en jeugdoverlast. De regels rond de aanpak van jeugdoverlast hebben in eerste instantie te maken met openbare orde en handhaving, hoewel bijvoorbeeld met de straatcoaches getracht

wordt de problemen van de jongeren beter in kaart te brengen en aan te pakken. De aanpak van drugsoverlast vindt vooral plaats binnen de doelgroepgerichte aanpak veelplegers en de gebiedsgerichte aanpak. Hoewel de ISD-maatregel een combinatie van straf en zorg op het oog heeft, is de start van het traject het strafbare feit waartegen opgetreden wordt. De aard van de regionale regels lijkt meer beschreven in termen van controle.

### 3.5 Doelstellingen

Het Regionaal College heeft de volgende overkoepelende doelstelling met betrekking tot veiligheid in de regio (missie): “Verbeteren van de objectieve en subjectieve veiligheid in de regio door het verminderen van criminaliteit en overlast”. Deze missie is vertaald in een aantal uitgewerkte doelstellingen:

- Verbeteren van de Amsterdamse objectieve veiligheidsindex in de periode 2006-2010 van gemiddeld 91 naar 85 in 2010;
- Verbeteren van de objectieve veiligheidsindex van de Amstellandgemeenten van 100 in 2005 (basisjaar) naar 95 in 2010;
- Stabilisatie van de Amsterdamse subjectieve veiligheidsindex in de periode 2006-2010 op het niveau van 2006, namelijk 76;
- Stabilisatie van de subjectieve veiligheidsindex van de Amstellandgemeenten in de periode 2006-2010 op het niveau van het basisjaar 2006, namelijk 95.

De doelstellingen worden regionaal gemonitord. Dit gebeurt periodiek met behulp van een aantal rapportages. Twee keer per jaar met een integrale bestuursrapportage (4 en 8 maandsrapportage) en een keer per jaar met de Regionale Veiligheidsrapportage (RVR) met een aparte analyse van de cijfers (Regionaal Veiligheidsplan, 2007).

#### *Doelstellingen overlast in de publieke ruimte*

De richtinggevende strategische doelstelling luidt: *verminderen* van het aantal overlastmeldingen in de publieke ruimte. De overlast bestaat uit meldingen van overlast van gestoorde personen/zwervers, jeugd, drugs/drank, burengerucht en verkeer. Deze doelstelling is uitgewerkt in

enkele volgens het Regionaal Veiligheidsplan SMART-geformuleerde doelstellingen voor overlast jeugd en overlast drugs.

#### *Doelstellingen overlast jeugd*

- het in beeld brengen van de jeugdgroepen volgens de shortlistmethodiek van Beke en Ferwerda (Vertaling landelijke prioriteiten, afspraak D), waarbij gestreefd wordt naar een afname van het aantal overlastgroepen in 2010 met 50% t.o.v. de groep van 2005.
- Afname van het aantal leden per jeugdgroep.

Als indicatoren om deze doelstellingen te meten worden genoemd:

- het aantal overlastgroepen en het aantal leden per groep<sup>15</sup>
- het aantal meldingen van bovengenoemde categorieën.
- de door bewoners ervaren jeugdoverlast.

#### *Doelstellingen overlast drugs*

Drugsoverlast wordt veelal veroorzaakt door zeer actieve veelplegers. Volgens het Actieplan 2007 is van de volwassen zeer actieve veelplegers ongeveer 90% verslaafd. Daarom is de aanpak van drugsoverlast teruggekomen in de aanpak van deze doelgroep.

Ten aanzien van de zeer actieve veelplegers is de volgende richtinggevende strategische doelstelling geformuleerd:

- verminderen van het aantal zeer actieve veelplegers en verminderen van het aantal misdrijven gepleegd door zeer actieve veelplegers.

Ten aanzien van drugsoverlast is volgens het Regionaal Veiligheidsplan een SMART-doelstelling geformuleerd:

- De door de politie geregistreerde meldingen van drugsoverlast nemen af met 20% in de periode 2005 tot 2010.

---

<sup>15</sup> Meetinstrument: brondocument november 2005: jeugdgroepen in beeld van de regionale coördinatie jeugd (politie)

### **3.6 Implementeerders / uitvoerders**

Het Regionaal veiligheidsplan is een gezamenlijk beleidsplan met doelstellingen van de zes gemeenten in deze regio, het parket ('justitie') en de politie. In het actieplan worden andere partners genoemd met wie het beleid onder andere uitgevoerd moet of kan worden. Het plan gaat niet dieper in op de afspraken die de driehoekspartners moeten of kunnen maken met deze partners om de regionale doelstellingen te kunnen halen. Benoemde partners in het kader van jeugdcriminaliteit en overlast zijn (naast de driehoekspartners): de Dienst Maatschappelijke ontwikkeling van de gemeente, Bureau Jeugdzorg Agglomeraat Amsterdam, Reclassering Nederland, Raad voor de Kinderbescherming, de Rechtbank, Jeugdhulpverleningsinstellingen zoals Spirit, de GGZ sector (de Bascule en de Waag) en de Forensische Psychiatrische Dienst. De in het actieplan benoemde ketenpartners in het kader van de aanpak van veelplegers zijn: Openbaar ministerie, politie, GGD, Dienst Zorg en Samenleving DZS, geestelijke gezondheidszorg, Jellinek, Dienst Justitiële Inrichtingen (Penitentiare Inrichting Overamstel), forensische psychiatrie en de gemeente Amsterdam (OOV en DZS).

### **3.7 Sturing**

Daar waar mogelijk heeft de regio gekozen voor programmasturing (Regionaal Veiligheidsplan, 2007). De partners proberen op deze wijze gezamenlijk tot een effectieve aanpak van de veiligheidsproblematiek te komen. Onder programmasturing verstaat het Regionale Veiligheidsplan het volgende:

- een samenwerkingsverband tussen partijen waarbij iedere partij verantwoordelijk is voor zijn eigen bijdrage;
- de programmamanager is de regisseur van het proces, hij is niet 'lijnverantwoordelijk' en heeft in die zin geen doorzettingsmacht;
- wie de rol van programmamanager (regierol) heeft, is afhankelijk van waar het zwaartepunt ligt qua verantwoordelijkheden. Dit kan veranderen gedurende de ontwikkeling van een speerpunt, aangezien in het veiligheidsbeleid de context en de problemen variabel zijn. Het kan zijn dat het zwaartepunt in verantwoordelijkheden verschuift

(bv. van overlast naar criminaliteit of andersom en daarmee verschuift het zwaartepunt van verantwoordelijkheden van gemeente naar justitie of andersom).

Het onderwerp overlast heeft volgens het Regionale Veiligheidsplan een dusdanig *lokaal* karakter dat het ook op die schaal zou moeten worden aangepakt. Er is dus bewust *niet* gekozen voor een regionaal programma overlast. In het plan is te lezen (pagina 12): “Wel wordt de doelstelling van overlast gemonitord op regionaal, gemeentelijk en districtelijk niveau. Afstemming vindt op lokaal niveau plaats, dat wil zeggen op het niveau van lokale driehoeken voor de Amstelland-gemeenten en op subdriehoeksniveau voor de gemeente Amsterdam. Op regionale schaal kan, naast het monitoren van de problematiek, een meerwaarde in de samenwerking worden gezocht in de randvoorwaardelijke sfeer (bijvoorbeeld delen van succesvolle projecten).”

In het Actieplan 2007 is de aanpak van overlast door jeugd verder uitgewerkt. Daarin staat dat de burgemeester, binnen het Bestuurlijk Overleg Jeugd en Veiligheid (BOJV), bestuurlijk verantwoordelijk is voor de stedelijke aanpak jeugdcriminaliteit en -overlast. De verdere ontwikkeling en uitvoering van de aanpak gebeurt in zeer nauwe samenwerking met de Wethouder Jeugd, politie en OM en - voor overlast - de stadsdelen. Acties in 2007 binnen de aanpak zijn het continueren van de aanpak Harde Kern jeugd, continuering van de aanpak van problematische jeugdgroepen en starten met de aanpak van het voorkomen van een criminele loopbaan Marokkaanse jongeren (de zogenaamde Donner middelen).

Volgens het Actieplan 2007 zal de komende jaren, onder stedelijke regievoering, nog zwaarder worden ingezet op de bestrijding van overlast. In het bestuursakkoord stad en stadsdelen 2006-2010 is de aanpak overlastgevende jongeren expliciet opgenomen. Afsproken is dat de aanpak van problematische jeugdgroepen primair valt onder de verantwoordelijkheid van de stadsdelen. Waar de politie primair verantwoordelijk is voor de start van de inventarisatie van de groepen en het OM verantwoordelijk is voor de aanpak van criminele (individuele binnen) groepen, hebben de stadsdelen de regie bij het opstellen en uitvoeren van plannen van aanpak en de regie bij de hinderlijke en overlastgevende groepen. Op districtsniveau zijn in het kader van de overlastproblematiek van jeugdgroepen in Amsterdam

vijf programmacoördinatoren Jeugd en Veiligheid aangesteld. Jeugd en Veiligheid wordt uitgevoerd in het kader van Grote Steden Beleid III (duurt tot en met 2009). De projectgelden worden centraal verdeeld over de stadsdelen en onder andere ingezet voor een gezamenlijke programmacoördinator Jeugd en Veiligheid op politiedistrictsniveau.

De aanpak van drugsoverlast valt, zoals eerder aangegeven, gedeeltelijk onder de aanpak van veelplegers. Ook het speerpunt veelplegers kent volgens het Regionale Veiligheidsplan een lokaal karakter, waardoor het lokaal dient te worden aangepakt. In het Actieplan 2007 staat dat de Wethouder zorg, binnen het Bestuurlijk Overleg Problematische personen (BOPP), wel bestuurlijk verantwoordelijk is. Acties in 2007 zijn het verder ontwikkelen van de ketenaanpak, het blijvend zoeken naar nieuwe manieren binnen de aanpak, uitbreiding (en doorontwikkeling) van het zorgaanbod en blijvende aandacht voor kennisopbouw- uitwisseling.

### **3.8 Besturingsprocessen / samenwerking**

Strategieën ter bevordering van de veiligheid kunnen, zoals gesteld in het theoretische kader, verschillen in de mate waarin de nadruk ligt op (dreiging met) dwang, onderhandeling en/of consensus. Uit de beleidsstukken is niet op te maken welke processen zich hebben afgespeeld bij de totstandkoming van het beleid. In het Regionale Veiligheidsplan (nov. 2007) is vermeld dat alle afzonderlijke partners hun eigen doelstellingen hebben kunnen inbrengen en dat op basis daarvan de regionale doelstellingen zijn vastgesteld. Op basis hiervan wordt met enige voorzichtigheid geconcludeerd dat de totstandkoming van het regionale plan meer in termen van vertrouwen heeft plaatsgevonden dan in termen van controle.

### **3.9 Instrumenten**

In deze paragraaf worden de regionale instrumenten samengevat die lokaal ingezet kunnen worden in de aanpak van overlast zoals beschreven in het Regionale Veiligheidsplan november 2007 en het Actieplan 2007.



### 3.9.1 Instrumenten Regionaal Veiligheidsplan

Als belangrijkste *algemene* instrumenten in de aanpak om de doelen en resultaten te behalen op de zeven speerpunten worden in het Regionale Veiligheidsplan (november 2007) genoemd:

- Informatiegestuurde politie (IGP)
- Toezicht & handhaving
- Professionalisering en innovatie

#### *Informatiegestuurde politie (IGP)*

In de Regionale Veiligheidsrapportage wordt uitgelegd wat het regionaal college hieronder verstaat: “Een goede informatiehuishouding is vanzelfsprekend een essentiële voorwaarde voor zowel het bepalen, bereiken als het bijsturen van doelen. Als belangrijk uitgangspunt geldt het concept van IGP. Een voorbeeld hiervan is het gebruik van criminaliteitsbeleidanalyses (CBA).” “Er worden zowel thematische als geografische CBA’s opgesteld. Naast de (zwarte) criminaliteit kunnen ook bredere veiligheid- en leefbaarheidsthema’s in de analyse worden meegenomen. Daarmee ontstaat een veiligheidsbeeldanalyse (VBA). Om een VBA te vormen, worden gegevens van politie en bestuur samengebracht.” Op basis van zo veel mogelijk (gekoppelde) informatie kan regionaal beleid en praktijk beter worden bijgestuurd.

In beleidsstukken zijn nog twee specifieke instrumenten gevonden in het kader van de aanpak van jeugdoverlast, die onder de noemer IGP geplaatst zouden kunnen worden. Ze hebben te maken met het omgang met en verwerking van informatie. Het gaat om de volgende instrumenten:

- de shortlist groepsaanpak
- het Regionaal Informatiesysteem Jeugdgroepen (het RIJ).

Problematische jeugdgroepen worden in de regio in kaart gebracht met de shortlist groepsaanpak ontwikkeld door Advies- en Onderzoeksgroep Beke, door professionals ook wel de ‘Ferwerdamethode’ genoemd. Dit instrument is ontwikkeld voor gebruik door de politie in de wijk, in Amsterdam de buurtregisseur. Het invullen van de shortlist is voor een deel gebaseerd op subjectieve informatie. Om een goed beeld te krijgen moet de buurtregisseur die de shortlist hanteert getraind zijn in het gebruik van de shortlist en

de wijk en voornamelijk de jeugd in de wijk goed kennen. Twee keer per jaar wordt in Amsterdam een regionale rapportage gemaakt van de stand van zaken op basis van de shortlistmethodiek. Op basis van de ingevulde shortlist wordt onderscheid gemaakt tussen hinderlijke, overlast gevende en criminele groepen.

In 2007 is het Regionaal Informatiesysteem Jeugdgroepen (RIJ) van de politie geïmplementeerd. Het is een politieondersteunend systeem bij de groepsaankpak.<sup>16</sup> Het RIJ is in staat om het aantal groepen te meten, de toename van het aantal groepen en de afname. Daarnaast kan RIJ ook inzoomen op de leden van de specifieke groepen en kan worden gemeten of het aantal leden zich uitbreidt dan wel afneemt (Regionaal Veiligheidsplan, november 2007). Dit betekent dat het overzicht van de problematische jeugdgroepen actueel kan worden bijgehouden. Hierdoor kan er sneller worden gereageerd op wijzigingen in de omstandigheden van de jeugdgroepen en is ook de meest actuele informatie beschikbaar.

### *Toezicht & handhaving*

Onder Toezicht en handhaving verstaat het regionaal college onder andere vormen van cameratoezicht en de inzet van allerlei toezichthouders zoals medewerkers Toezicht en Veiligheid van de Dienst Stadstoezicht van de gemeente. In de Veiligheidsrapportage staat specifiek: “Belangrijk bij het uitwerken en organiseren van deze toezicht- en handhavingarrangementen is de samenwerking tussen de verschillende toezichthoudende en handhavende organisaties; bestuur (stad en stadsdelen), OM en politie. Samenhang, samenwerking en samenloop zijn belangrijke voorwaarden voor succes.”

De gemeente Amsterdam heeft in het Actieplan 2007 toezicht en handhaving in de publieke ruimte en cameratoezicht verder uitgewerkt. Zij worden vooral ingezet in de aanpak van overlast. De ingestelde subdriehoek Toezicht en Handhaving adviseert de driehoek en het College van B&W over de inzet van het instrument Toezicht en Handhaving. Daarbij zullen de prioriteiten op het gebied van toezicht in de openbare ruimte van de driehoek en van het bestuur op elkaar worden afgestemd. In het Be-

---

<sup>16</sup> Het RIJ is gekoppeld aan Amazone en X-pol.

stuursakkoord worden concrete afspraken gemaakt over de aanpak van de (jongeren)overlast. Deze worden vastgelegd in zogeheten toezicht- en handhavingarrangementen met als nadrukkelijk doel de overlast op straat terug te dringen (Actieplan 2007).

Toezicht uitoefenen en handhaven wil de gemeente Amsterdam ten eerste met een team Medewerkers Toezicht & Veiligheid (MTV). Dit team bestaat uit ongeveer zestig mensen en is onderdeel van de Dienst Stadstoezicht van de gemeente. Daarnaast maakt de gemeente gebruik van een Vliegende Brigade. Voor de financiering van deze brigade is deels dekking gevonden in het budget voor MTV. Een Vliegende Brigade bestaat tenminste uit toezichthouders en bijzondere opsporingsambtenaren. Hoe de invulling verder plaatsvindt, hangt af van de lokale problematiek waar de Brigade wordt ingezet. In het Wallengebied heeft een pilot plaatsgevonden, waarbij naast de toezichthouders ook veldwerkers van de GGD meeliepen op straat die verslaafden probeerden toe te leiden naar zorg.<sup>17</sup> Ten derde maakt de gemeente gebruik van de Stichting Aanpak Overlast Amsterdam (SAOA). Eind 2006 is in Slotervaart een pilot gestart, waarbij zogenaamde straatcoaches de straat opgaan en de confrontatie aangaan met jongeren die overlast veroorzaken, en hun ouders (Actieplan 2007).

Cameraprojecten worden in nauwe samenwerking tussen de subdriehoekspartners (stadsdeel, politie, OM en de vertegenwoordiger van de burgemeester) en andere betrokken partijen ontwikkeld. De stadsdelen moeten de plannen, voorzien van een advies van de subdriehoek, ter goedkeuring voorleggen aan de burgemeester. De burgemeester beslist na advies van de driehoek, en wijst de plaats officieel aan. Het stadsdeel blijft projecteigenaar. De operationele regie ligt in handen van de politie (Actieplan 2007).

### *Professionalisering en innovatie*

Met dit instrument bedoelt het Regionale Veiligheidsplan voornamelijk de invulling van de implementatie van alle landelijke afspraken conform landelijk vastgesteld tijdpad. Monitoring van de uitvoering vindt twee keer per jaar (landelijk) plaats. Het korps en het parket voeren het verbeterpro-

---

<sup>17</sup> Gemeente Amsterdam, Bestuursdienst, Directie Openbare Orde en Veiligheid, Strategisch Team, *Vliegende Brigade Transvaalbuurt, Plan van aanpak – i.s.m. Subdriehoek Oost*, versie 11 oktober 2007.

gramma Opsporing en Vervolging uit, die volgt uit het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006.

### *Samenvatting*

De instrumenten uit het Regionale Veiligheidsplan bevatten elementen van controle en vertrouwen. Zo verwachten sommige burgers dat de politie met partners in staat is om goede analyses van criminaliteit te maken en dat de ‘verdedigingslinie’ zich vooral bezig houdt met toezicht en handhaving (vertrouwen). Er is echter ook een groep burgers die zich zorgen maakt over de informatiepositie van organisaties van veiligheid en die zich steeds meer gecontroleerd voelen door de toezicht en handhavinginstrumenten (zie bijvoorbeeld bijlage 3). Omdat de nadruk in het Regionale Veiligheidsplan ligt op de toezicht en handhaving, lijkt de controlelogica wat instrumenten betreft overheersend.

### **3.9.2 Instrumenten Actieplan**

De maatregel Inrichting Stelselmatige Dader (op basis van de Wet ISD) is een instrument in de aanpak van veelplegers en drugsoverlast. Een groot deel van de veelplegers komt hiervoor in aanmerking. In de praktijk werkt de politie veel met sfeerverbalen en zo compleet mogelijke dossiers, zodat de rechter kan zien wat de achtergrond is van de veelpleger en hoeveel antecedenten de veelpleger heeft. De maatregel kan vervolgens – op voordracht van de officier van justitie – door de rechter worden opgelegd. Het is een vrijheidsbeneming van (maximaal) 2 jaar.

De gemeente Amsterdam noemt in het Actieplan 2007 nog drie specifieke aanvullende instrumenten om overlast in publieke ruimten terug te dringen:

- preventief fouilleren;
- verwijderingbevelen;
- buurtbemiddeling.

‘Preventief fouilleren’ kan slechts in aangewezen *veiligheidsrisicogebieden*. Sinds 20 november 2002 heeft de burgemeester de bevoegdheid gegeven om in Amsterdam dergelijke gebieden aan te wijzen. Binnen de gren-

zen van dit gebied kan, nadat de officier van justitie een last heeft afgegeven, een preventieve fouilleeractie worden gehouden. Het doel van de inzet van het instrument preventief fouilleren is volgens het Actieplan 2007 dat het aantal wapenincidenten in de aangewezen veiligheidsrisicogebieden daalt en dat inzet van het instrument een positieve bijdrage levert aan de veiligheidsgevoelens van de omwonenden.

Het instrument ‘verwijderingbevelen’ kan worden ingezet in benoemde *overlastgebieden*. In de APV is aan de Burgemeester de bevoegdheid gegeven om gebieden in de stad aan te wijzen als overlastgebied. In deze overlastgebieden kunnen personen bij bepaalde gedragingen (waaronder het veroorzaken van overlast) uit het gebied worden verwijderd (minimaal 24 uur en maximaal 3 maanden). Uit de ‘Evaluatie verwijderingbevelen 2007’ blijkt dat het instrument verwijderingbevelen een bijdrage levert aan de reductie van overlast en criminaliteit in de overlastgebieden. Sinds 11 oktober 2007 zijn op basis van de veiligheidsindex 2006 twee overlastgebieden in Amsterdam benoemd<sup>18</sup>: een gedeelte van het Centrum en ondergrondse metrostations en een gedeelte in Amsterdam-Zuidoost.

Om in buurten tussen vooral burens te bemiddelen zet de gemeente het instrument ‘buurtbemiddeling’ in. In 2003 is de Stichting Bemiddeling Amsterdam (SBA) opgericht. Er wordt onderzocht in hoeverre deze methodiek ook bruikbaar is bij verschillende overlastsituaties op straat. Met technieken van ‘mediation’ biedt de SBA mensen handvatten om met elkaar in gesprek te komen. De Stichting leidt vrijwilligers op die als bemiddelaar ingezet kunnen worden. Deze vrijwilligers gebruiken geen sancties in hun bemiddeling, hebben geen macht en zijn niet gelieerd aan (officiële) instellingen (Actieplan 2007).

### *Samenvatting*

Het instrument ISD bevat elementen van vertrouwen. De maatregel heeft namelijk ook zorg voor verslaafden op het oog. De start is echter het strafbare feit (controle). Het instrument buurtbemiddeling lijkt het enige in-

---

<sup>18</sup> Gemeente Amsterdam, Kennisgeving Aanwijzing overlastgebieden Centrum en Zuidoost, 5 oktober 2007.

strument dat alleen elementen van vertrouwen in zich heeft. De overige instrumenten uit het Actieplan zijn meer beschreven in termen van controle.

### **3.10 Samenvattende conclusies**

Dit hoofdstuk schetst een beeld van de toename van de geregistreeerde overlast in Amsterdam, terwijl burgers volgens de subjectieve veiligheidsindex minder overlast ervaren. Een mogelijke verklaring voor dit verschil is dat de subjectieve cijfers alleen betrekking hebben op inwoners van de regio, terwijl de politieregistraties betreft de meldingen en incidenten ook betrekking kunnen hebben op overlastsituaties waarbij mensen betrokken zijn die niet binnen de regio wonen. Een andere verklaring kan zijn dat de meldingsbereidheid van overlast binnen de regio in 2006 is toegenomen. Inwoners van de regio zouden in 2006 minder overlast kunnen ervaren, maar meer melden aan de politie.

De aanpak van overlast in de publieke ruimte is een van de zeven speerpunten in het regionale beleid. De regionale ‘regels’ met betrekking tot de aanpak van overlast zijn vastgesteld door de traditionele driehoekspartners gemeente(n), OM en politie. Het regionale beleid is (wellicht mede daardoor) vooral gericht op het aanpakken van overlastveroorzakers middels toezicht en handhaving. Slechts enkele regionale doelstellingen zijn (volgens het Regionale Veiligheidsplan) SMART geformuleerd. Vanwege het lokale karakter van overlastproblemen is bewust gekozen om geen programma op te stellen in de aanpak van overlast (sturing). Wel worden de resultaten regionaal gemonitord. Hoewel de driehoekspartners van mening zijn dat de overlastproblematiek lokaal zodanig verschilt per buurt, dat de aanpak van overlast lokaal uitgewerkt dient te worden, heeft zij invloed op de inzet van instrumenten. De instrumenten die ingezet kunnen worden om overlast te verminderen zijn in de beleidsstukken van alle dimensies het meest uitgewerkt. Ze zijn meer beschreven in termen van controle dan in termen van vertrouwen. Samengevat gaat het om de volgende instrumenten:

### *Instrumenten Regionaal Veiligheidsplan*

#### Informatiegestuurde politie (IGP)

1. criminaliteitsbeeldanalyses
2. de Shortlist groepsaankpak (jeugdoverlast)
3. het Regionaal Informatiesysteem Jeugdgroepen (het RIJ)  
(jeugdoverlast)

#### Toezicht & handhaving

4. inzet van een team MTV'ers
5. inzet van een Vliegende Brigade
6. straatcoaches
7. cameraprojecten

#### Professionalisering en innovatie

### *Instrumenten Actieplan 2007*

8. maatregel ISD (veelplegers)
9. preventief fouilleren
10. verwijderingbevelen
11. buurtbemiddeling

Hoewel sommige dimensies elementen bevatten van vertrouwen, lijkt de voorlopige conclusie dat het regionale beleid voornamelijk geformuleerd is in termen van controle. In hoofdstuk 4 wordt een beeld geschetst van het lokale beleids- en praktijkkader rond overlast in de Transvaalbuurt.

## **Hoofdstuk 4   Beleid en praktijk aanpak overlast in de Transvaal**

### **4.1   Inleiding**

Dit hoofdstuk gaat in op de situatie en het beleid rond het thema overlast in de Transvaalbuurt. Eerst volgt een beschrijving van de buurt. Vervolgens blikt paragraaf 4.2 op objectieve en subjectieve cijfers van overlast in stadsdeel Oost/Watergraafsmeer en de Transvaalbuurt. Vanaf de derde paragraaf wordt het beleidskader samengevat waarbinnen de lokale overlast aangepakt wordt. Hierbij wordt dezelfde indeling aangehouden als in hoofdstuk 3 en wordt ingegaan op de lokale betekenis van dit beleid in de ogen van de geïnterviewde respondenten. In paragraaf 4.9 worden de belangrijkste punten in dit hoofdstuk samengevat en worden enkele voorlopige conclusies getrokken.

De Transvaalbuurt in stadsdeel Oost/Watergraafsmeer, postcodegebied 1092, wordt aan de noord- en westzijde begrensd door de spoorverbinding tussen Amstelstation en Muiderpoort. De oostzijde is de Linnaeusstraat. De ringvaart met de Transvaalkade vormt de zuidgrens van de buurt. Zie Figuur 2.

De Transvaalbuurt is een buurt met gevarieerde woningbouw en verschillende pleinen (bron: Buurtfoto's 2007). 76% van de woningen is tussen de 40 en 80m<sup>2</sup>, 72% is woningcorporatiebezit. In de Transvaalbuurt wonen 28.000 inwoners per km<sup>2</sup>. De buurt is dichtbevolkt. De Transvaalbuurt is daarnaast een 'jonge buurt'. Er wonen veel gezinnen met kinderen. Bijna tweederde van de bewoners is jonger dan 40 jaar, ruim een kwart is jonger dan 21 jaar. Hiermee kan de bevolking in de Transvaalbuurt als de jongste in het stadsdeel worden getypeerd. 67% van de bewoners is allochtoon. Het gaat hierbij om 53% niet-westerse allochtonen, waarvan de meeste Marokkaans (19%) of Surinaams (13%) zijn. Ook overige niet-westerse allochtonen (11%) en Turken (10%) zijn vertegenwoordigd. In de buurt wonen verder relatief veel verslaafden en alcoholisten (COT-rapport, 2005).

De huishoudens in de Transvaalbuurt hebben met gemiddeld € 1696 een netto maandinkomen dat lager ligt dan het gemiddelde van het stads-



deel. In 2005 geven de bewoners in de Transvaalbuurt in de enquête Wonen in Amsterdam (WIA) een score van 5,9 op een schaal van 1 tot 10 wat betreft de tevredenheid over de buurt en de ontwikkeling daarin. In 2003 vindt men dat verschillende groepen mensen niet zo heel erg goed met elkaar omgaan. Hiervoor geeft men ook een score van 5,9. Over betrokkenheid van de buurtbewoners bij de buurt oordeelt men in 2005 zelfs met een 4,8. Terwijl de bevolking in de Transvaalbuurt behoorlijk jong is, ontbreekt het volgens Buurtfoto's 2007 aan voldoende sportvoorzieningen en speelplekken en is vooral voor tieners te weinig ruimte. Zij zouden op de geschikte pleinen verdrongen worden door (oudere) jongeren. Het stadsdeel organiseert ter compensatie sportactiviteiten en spelactiviteiten op speeltuinen (Buurtfoto's 2007).

*Figuur 2: Kaartje Transvaalbuurt*



*Bron: 3-5 Buurtprogramma Transvaalbuurt 2007 VI-4 mw, p.1*

## 4.2 Overlast in de Transvaalbuurt

### *Cijfers*

In stadsdeel Oost-Watergraafsmeer is de objectieve veiligheidsindex gedaald van 99 in 2006 naar 94 in 2003. De subjectieve index is nog sterker gedaald (van 104 naar 82). Burgers lijken zich dus veiliger te voelen, terwijl de objectieve cijfers weergeven dat het nauwelijks veiliger is geworden. De deelindex drugsoverlast is licht gestegen (van 71 in 2003 naar 80 in 2006). De cijfers met betrekking tot overige overlast (geen drugs) zijn eveneens gestegen. Vanaf 2005 is dit deels te verklaren door de nieuwe invoercode overlast jeugd, maar voor 2005 was ook al sprake van een stijging.

*Tabel 5: De veiligheidsindex in Stadsdeel Oost-Watergraafsmeer*

Stadsdeel Oost-Watergraafsmeer	2003	2004	2005	2006
objectieve index	99	102	94	94
deelindex overlast	89	98	107	111
deelindex drugsoverlast	71	81	81	80
subjectieve index	104	97	86	82
buurtproblematiek	108	97	82	79

*Bron: O+S, 2007*

Ook in de Transvaalbuurt is de subjectieve veiligheidsindex gedaald.<sup>19</sup> De objectieve veiligheidsindex is echter toegenomen.<sup>20</sup> De deelindex drugsoverlast is zelfs flink gestegen.<sup>21</sup> Zie tabel 6. Over deze stijging zijn in een openbare vergadering op 12 april 2007 door de PvdA vragen gesteld aan burgemeester Cohen: “In de Transvaalbuurt stijgt de drugsoverlast van 73 naar 210. Zij vraagt de Burgemeester waarom dit geen overlastgebied is en wat hij eraan gaat doen.” Burgemeester Cohen reageert hierop. “Men moet zich realiseren dat het effect in de index ten aanzien van de Transvaalbuurt nog altijd een klein aantal betreft. Het aantal is gestegen van 40 naar 80.

<sup>19</sup> Van 127 in 2003 naar 99 in 2006.

<sup>20</sup> Van 89 in 2003 naar 114 in 2006.

<sup>21</sup> Van 73 in 2003 naar 210 in 2006.

(noot: het gaat om meldingen en gecorrigeerd zijn het er 79, zie tabel 8). Er moet de nodige aandacht aan besteed worden. Het maken van een buurt tot overlastgebied is een zwaar middel. Hij wil eerst kijken of het bestaande instrumentarium helemaal is benut. Een en ander wordt met het stadsdeel en de Politie besproken.”<sup>22</sup>

*Tabel 6: De veiligheidsindex in de Transvaalbuurt*

<b>Transvaalbuurt</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
objectieve index	89	95	92	114
deelindex overlast	92	94	117	119
deelindex drugsoverlast	73	66	112	201
subjectieve index	127	121	106	99
buurtproblematiek	159	133	110	114

*Bron: O+S, 2007*

Wat betreft de objectieve cijfers is in het bijzonder het aantal aangiften in de Transvaalbuurt van diefstal, geweld en vernieling gestegen (Buurtfoto's 2007). Zie tabel 7. Van 'diefstal uit en vanaf motorvoertuigen' wordt het meest aangifte gedaan.

*Tabel 7: Aantal aangiften in de Transvaalbuurt*

<b>Aantal aangiften</b>	<b>In 2004</b>	<b>In 2006</b>
Diefstal	387	478
Inbraken	91	80
Vernieling	70	84
Geweld	83	114
Totaal	631	756

*Bron: buurtfoto's 2007*

In het hele stadsdeel Oost/Watergraafsmeer zijn in 2006 114 incidenten met betrekking tot drugsoverlast geregistreerd, waarvan 39 in de Trans-

<sup>22</sup> Zie Concept Raadscommissieverslag, 12 april 2007. Openbare vergadering van de Raadscommissie voor Algemene Zaken, Openbare Orde en Veiligheid, Integraal Veiligheidsbeleid, Bestuurlijk Stelsel, Bestuursdienst, Regelgeving en Handhaving, Juridische Zaken en Communicatie.

vaalbuurt. Het aantal meldingen betrof respectievelijk 186 en 79. In de Transvaalbuurt zijn in 2006 115 meldingen binnengekomen van overlast jeugd. In 2006 is sprake van 62 geregistreerde incidenten en 170 meldingen overlast. Zie tabel 8.

*Tabel 8: Incidenten en meldingen overlast in 2006*

	<b>Drugs-overlast</b>	<b>Overlast</b>			
		<b>Totaal</b>	<b>Jeugd</b>	<b>Verward persoon</b>	<b>Overig</b>
<b>Stadsdeel</b>					
<i>Incidenten</i>	114	459	93	360	6
<i>Meldingen</i>	186	699	412	140	147
<b>Transvaalbuurt</b>					
<i>Incidenten</i>	39	62	20	40	2
<i>Meldingen</i>	79	170	115	20	35

*Bron: Regiopolitie Amsterdam-Amstelland (RPAA), Van Broekhuizen, 2007*

#### *Analyse overlastproblematiek Transvaal*

Er zijn veel beleidsstukken (documenten, rapportages, jaarplannen, jaarverslagen en memo's) te vinden over de aanpak van onveiligheid en overlast in het stadsdeel Oost/Watergraafsmere en specifiek in de Transvaalbuurt. Veel van deze stukken zijn te downloaden van internet.<sup>23</sup> Uit deze rapporten blijkt dat de buurt vooral overlast heeft die het gevolg is van verslaafdenproblematiek. Het merendeel van de drugsgebruikers in de Transvaalbuurt is uit het stadsdeel afkomstig (70%).<sup>24</sup> De op straat hangende verslaafden hebben een aantrekkende werking op dealers. Dit trekt ook overlastveroorzakers aan vanuit de omliggende stadsdelen. Volgens bewoners kent de buurt meerdere drugspanden en handelslocaties. Ten tweede zorgen gokkers/kaartspelers voor overlast op straat (COT-rapport, 2005). Het gaat hierbij vooral om kaarten om geld, waarbij (soms) alcohol gedronken wordt. Veel criminaliteit in de buurt, zoals de diefstal van/uit motorvoer-

<sup>23</sup> Zie literatuurlijst.

<sup>24</sup> Plan van aanpak Vliegende Brigade Transvaalbuurt, oktober 2007.

tuigen zou drugs- en drankgerelateerd zijn. Er is ook nog overlast die veroorzaakt wordt door jongeren op straat. Het gaat hier om verschillende vormen van overlast. De laatste vorm van overlast die terugkomt in rapporten is het zwerfafval op straat.

Als input voor het lokale overlastbeleid wordt veelal gebruik gemaakt van het hiervoor geschetste cijfermateriaal en van de bijbehorende analyse(s). De observaties in de buurt en de interviews onderschrijven grotendeels de geschetste problematiek. Op straat springen voornamelijk de groepjes verslaafden in het oog. In de volgende paragrafen wordt een samenvatting gegeven van de aanpak, waarbij de nadruk ligt op de aanpak van het stadsdeel en van de politie.

#### **4.3 Aanpak overlast: wie maakt de regels?**

Het Regionale Veiligheidsplan schetst het brede kader waarbinnen het lokale overlastbeleid zich ontwikkelt. De grote lijnen met betrekking tot de lokale aanpak van overlast zijn vastgesteld door de traditionele driehoekspartners gemeente (stadsdeel), OM (districtsniveau) en politie (district-en/of wijkteamniveau). De partners stadsdeel en politie hebben de aanpak van overlast tevens afzonderlijk in de eigen (jaar)plannen verwerkt. Deze plannen zijn in de territoriale subdriehoek aan de orde gekomen en zo mogelijk op elkaar afgestemd. Hoe meer op buurniveau wordt ingezoomd, des te meer is in de stadsdeelplannen terug te vinden dat burgers via formele en informele netwerken invloed kunnen uitoefenen op de aanpak van overlast. De lokale aanpak wordt vooral door het stadsdeel in een bredere context geplaatst, namelijk in een aanpak van de gehele buurt (leefbaarheid en veiligheid). Zo is het verbeteren van de veiligheid in de Transvaalbuurt onderdeel van het Stedelijk Vernieuwingsplan, een voortzetting van het buurtinvesteringsplan uit 1999. Op basis van het lokale beleid lijken veel verschillende partijen invloed uit te kunnen oefenen op aanpak van overlast in de Transvaal.

In de *praktijk* valt de invloed op beleid van andere actoren dan de driehoekspartners echter tegen. Het is de vraag of lokale professionals in de Transvaalbuurt voldoende 'uit de voeten kunnen' met de wijze waarop beleidsvorming op dit moment is georganiseerd. Meerdere respondenten (pro-

fessionals in de uitvoering) zouden meer mogelijkheden willen krijgen om flexibel in de spelen op de problemen die zich aandienen. Twee respondenten hebben het woord 'stroperig' gebruikt bij het huidige overlastbeleid. Een voorbeeld is de aanpak van overlastgevende jeugdgroepen. De shortlistmethodiek ervaren sommige respondenten als procedureel dusdanig strak, dat het lastig is om de aandacht flexibel uit te laten gaan naar de overlastgerelateerde problemen die zich aandienen in de buurt. De shortlist werkt bijvoorbeeld niet voor probleemkinderen die nog erg jong zijn en ook op straat gesignaleerd worden. Een respondent zou zich hierop willen richten maar kan dit nu niet omdat dit volgens haar niet past in het beschreven proces:

*“Je kunt aan zien komen dat er problemen gaan ontstaan in de toekomst, veel kleine huizen, grote gezinnen, problemen met oudere broers...”*

Het is tevens de vraag of burgers voldoende actief betrokken zijn in vaststelling van de huidige lokale aanpak van overlast. Zij worden weliswaar in beleid en praktijk aangespoord om vooral meldingen te doen en mee te denken in de aanpak, maar de afstand tussen burgers en de rest van de organisatie van veiligheid lijkt (te) groot. Weinig burgers lijken actie te willen of kunnen ondernemen (zie ook de navolgende paragrafen). Het beeld uit eerder onderzoek in de Transvaalbuurt (Hageman e.a., 2008), wordt bevestigd.

#### **4.4 De aard van de regels**

De aard van de plannen van het stadsdeel met betrekking tot de aanpak van overlast in de Transvaalbuurt lijkt de nadruk te leggen op voorwaarden ter verwezenlijking van burgerschap. Het duidelijkste voorbeeld hiervan is het *Wijkactieplan 'Trots op Transvaal'* (2007), waarbij getracht is om de inhoud met lokale burgers af te stemmen. Zo is het plan diverse keren aan de orde gekomen in de Buurtbeheergroep Transvaal. Bewoners konden hun mening geven en gewenste veranderingen aangeven. Het plan legt met betrekking tot het thema 'veiligheid' de focus op het verbeteren van samenwerking en informatie-uitwisseling, om de effecten van bestaande activitei-

ten en projecten te vergroten. “Bewoners, jongeren en ondernemers in de buurt zijn daarin een belangrijke partner. Zij hebben een belangrijke verantwoordelijkheid in het vergroten van de veiligheid en het verminderen van de overlast” (pagina 21).

Het districtsplan van de politie (Jaarplan District 3, 2007) is wat betreft het onderwerp overlast voornamelijk gericht op specifieke doelgroepen die overlast veroorzaken en op een paar specifieke overlastgebieden in het district (echter *niet* de Transvaalbuurt). Een voorbeeld hiervan is het onderwerp ‘Jeugdgroepen’ met als speerpunt ‘Aanpakken van problematische jeugdgroepen’ (p.9). Een ander voorbeeld is het onderwerp ‘Verslaafde veelpleger’ met als speerpunt ‘Doen stoppen van criminele activiteiten’ (p.11). In het voorwoord van het jaarplan van de politie wordt als motto voor het derde district meegegeven: “Voor hen die ons vrezen, waren we ook bedoeld”. De aard van de regels van het stadsdeel lijkt op het eerste gezicht meer beschreven in termen van vertrouwen en de regels van de politie meer in termen van controle.

## 4.5 Doelstellingen

Het thema overlast komt terug in diverse plannen van het stadsdeel, in de plannen van de politie en in diverse plannen die gericht zijn op de aanpak van de Transvaalbuurt. In stadsdeelplannen en in plannen van de politie zijn echter *geen* SMART-doelstellingen beschreven met betrekking tot aanpak van overlast in de Transvaalbuurt.

Het stadsdeel betreft ‘veiligheid’ in de zin van de objectieve veiligheidsindex in het ‘Programma Dienstverlening en participatie’ van het stadsdeel (Jaarprogramma Veiligheid 2007). Het beoogde effect van dit programma is (strategische doelstelling): “*Een veilig (ervaren) stadsdeel voor iedereen die hier woont, werkt of verblijft.*” De effectindicator 2010 is: “De objectieve veiligheidsindex in stadsdeel Oost/Watergraafsmeer daalt van gemiddeld 94 naar 88 in 2010.” Als *kwalitatieve* doelstelling is genoemd: “Buurtveiligheid vergroten door meer integrale en gebiedsgerichte aanpak.” In de (overige) plannen van het stadsdeel zijn veelal wel richtinggevende doelen op veiligheid geformuleerd (bijvoorbeeld ‘minder overlast’), maar deze zijn niet SMART uitgewerkt.



In het districtsjaarplan 2007 van de politie, dat is afgestemd met de partners in de subdriehoek, zijn ook enkele SMART-geformuleerde doelstellingen verwerkt voor het hele district, maar *niet* voor de Transvaalbuurt. Een voorbeeld hiervan, dat betrekking heeft op het ‘aanpakken van problematische jeugdgroepen’ is de streefwaarde: ‘Aanpak van tenminste een criminele jeugdgroep en drie of vier hinderlijke, overlastgevende jeugdgroepen’ (p.9). Een ander voorbeeld met betrekking tot de aanpak van drugsdealers in de Dapperbuurt (aandachtsgebied) is: ‘Meer dan tien acties per jaar’ (p.15).

### *Uitgangssituatie*

Een van de redenen dat er geen SMART-doelstellingen zijn geformuleerd in de lokale aanpak van overlast in de Transvaalbuurt kan zijn dat de actoren in het veiligheidsveld *geen overeenstemming* hebben over de *uitgangssituatie*. De uitgangssituatie is momenteel gebaseerd op het bestaande cijfermateriaal. Hoewel de subjectieve veiligheidsindex aangeeft dat mensen zich veiliger zouden voelen in de buurt, is het de vraag of deze het thema overlast in de Transvaalbuurt correct weergeeft. Meerdere actoren zijn van mening dat een groot aantal bewoners en ondernemers zo langzamerhand moedeloos is en overlastsituaties niet voldoende meldt bij de politie. Ook de particuliere beveiligingsorganisatie ISA wil de burgers het gevoel geven dat er “eindelijk” wat gebeurt. Als slechts enkele burgers klagen, betekent dit niet dat het met de overlast wel meevalt. Een aantal respondenten is zich hiervan bewust maar weet niet zo goed hoe het opgelost zou kunnen worden. Een professional, die vraagtekens plaatst bij de huidige indicatoren, geeft aan:

*“De juiste mate van overlast is soms moeilijk boven tafel te krijgen.”... “Soms is overlast niet boven tafel te krijgen terwijl bewoners zeggen dat ze overlast ervaren.” ... “Er zou uniform bepaald moeten worden hoe de daadwerkelijke overlast in beeld gebracht kan worden en op basis hiervan moeten problemen beheersbaar gemaakt worden.”*

Het is dus tevens de vraag of burgers en lokale professionals in de Transvaalbuurt de prioriteiten herkennen die gesteld worden op basis van de cijfers. In het kader van de aanpak van jeugdgroepen bijvoorbeeld betekent



dit volgens een professional dat de aandacht van instanties niet uitgaat naar de jongeren waarvan burgers het meeste overlast ervaren, maar dat:

*“... de aandacht van de partners uitgaat naar de groepen die in kaart zijn gebracht. ...”*

Intussen lijken vooral stadsdeel en politie zich vast te houden aan het ‘harde’ cijfermateriaal. Net als een ambtenaar van het stadsdeel wil ook een politieambtenaar de problemen in de Transvaalbuurt naar eigen zeggen absoluut niet bagatelliseren, maar hij vraagt zich wel af ‘hoe erg de situatie in de praktijk werkelijk is’. Zeker in vergelijking met andere buurten in het politiedistrict. Deze politieambtenaar geeft aan:

*“Tijdens een vergadering kwam het artikel uit het parool ter sprake van ondernemers die zich niet meer veilig voelden in de wijk (noot: zie Hoofdstuk 1). Het bleek om één ondernemer te gaan. ... Daarmee zijn vervolgens afspraken gemaakt. ... Ook van bewoners stromen de klachten niet binnen. ... Wij hebben in het politiedistrict buurten waar de problemen veel groter zijn dan in de Transvaalbuurt. Wat de bewoners in de Transvaalbuurt betreft, een paar mensen roepen wat, maar dit is onvoldoende terug te vinden in de cijfers. De media gaan vervolgens met een paar verhalen aan de haal.”*

Sommige respondenten vinden het een nadeel dat doelstellingen nog te veel in afzonderlijke plannen worden geformuleerd. Hoewel enkele doelstellingen op subdriehoeksniveau zijn afgestemd, lijkt er lijkt onvoldoende samenhang tussen de doelstellingen op uitvoerend niveau en de acties die daaruit voortvloeien. Als partners hun eigen doelstellingen halen, hebben zij resultaten geboekt. Ook al is de buurt in de ogen van burgers niet leefbaarder geworden. Een respondent verwoordt deze kwestie als volgt:

*“Partners zijn veel te veel bezig met het proberen te halen van eigen doelstellingen, met het voortbestaan van de eigen organisatie, in plaats van met het behalen van een gezamenlijke missie, met een groter doel, namelijk een echt prettiger wijk. Dit vergt namelijk een cultuuromslag, mensen vinden het heel moeilijk om anders te gaan werken, zijn veranderingsmoe.”*

#### **4.6 Implementeerdere / uitvoerders**

In hoofdstuk 5 wordt verder ingegaan op de uitvoerders/implementeerdere die een rol spelen bij de aanpak van overlast in de Transvaalbuurt. Wat opvalt in de plannen, is dat er veel actoren in de Transvaalbuurt aan het werk zijn. De diversiteit in actoren is tevens groot. Het valt de actoren tijdens de interviews zelf ook op. Daardoor hebben vooral beleidsmakers mogelijk het gevoel dat er veel gebeurt in de wijk. In de notitie ‘Wijkaanpak Transvaalbuurt’ valt te lezen (20007, p. 13): *“Tijdens de verschillende sessies die aan deze notitie ten grondslag liggen, kwam er een heldere rode draad bij elk onderwerp en bij alle analyses naar voren: we doen al heel veel in de Transvaalbuurt.”*

In diverse beleidsstukken van het stadsdeel worden partners benoemd met wie wordt of moet worden samengewerkt. De term integrale samenwerking komt regelmatig terug. Een voorbeeld van een plan waarin een integrale benadering wordt nagestreefd, is het Jeugd en Veiligheidsplan van het district. Het stadsdeel maakt gebruik van (subsidie)contracten om afspraken vast te leggen. Wat verder opvalt, is dat in de plannen van het stadsdeel bewust het contact met de burgers wordt gezocht en/of zal worden gezocht. Vooral in het kader van buurtgericht werken wordt van de burger verwacht dat deze participeert. Het stadsdeel is nog wel op zoek naar de wijze waarop zij dit tot stand kan brengen (zie ‘sturing’).

De politie benoemt voornamelijk interne partners (andere districten, diensten) in haar districtsjaarplan. De burger komt terug in het speerpunt ‘Tevredenheid laatste politiecontact’ (streefwaarde 70%). De politie maakt op districtsniveau en op wijkteamniveau echter ook afspraken met externe partners. Steeds vaker worden deze afspraken in aparte convenanten vastgelegd. Het is moeilijk te achterhalen welke convenanten de politie op lo-

kaal niveau afgesloten heeft, aangezien zij dit (nog) niet centraal (regionaal) registreert.

De rol die sommige actoren in het veiligheidsveld in de praktijk spelen, is klein. De afstand tussen stadsdeel en politie aan de ene kant en de burgers aan de andere kant lijkt echter groot. Sommige burgers verkeren in de veronderstelling dat zij, als ze praten met politie en het stadsdeel, melding doen van feiten op basis waarvan deze instituties op zouden kunnen treden.

## **4.7 Sturing**

In diverse beleidsstukken komt aan de orde dat het stadsdeel en de politie moeilijkheden ervaren in de interne samenwerking en in de samenwerking tussen de partners. Vooral de wijze waarop gestuurd kan worden op samenwerking lijkt in beleid en praktijk een ‘hot issue’. Het stadsdeel en de politie zijn in de veldwerkperiode van dit onderzoek op zoek naar een passende wijze van sturen op veiligheid.

Het stadsdeel ziet vooral in de wijkaanpak (buurtgerichte aanpak) mogelijkheden om in de (nabije) toekomst beter te kunnen sturen op de aanpak van onveiligheid. Het stadsdeel is van mening dat met de wijkaanpak en de buurtgerichte aanpak steeds concreter kan worden benoemd wat de lokale problemen zijn en hoe dit vervolgens aangepakt dient te worden. Zij wil de wijkaanpak zodanig organiseren “dat samenhang bereikt wordt, op de gewenste resultaten gestuurd kan worden en resultaten zichtbaarder worden” (Wijkaanpak Transvaalbuurt 2007, paragraaf 5.5. Veiligheid). Zij ziet dit het liefst gebeuren met een zogenaamde ‘primes inter pares’, een persoon die volgens het stadsdeel “beslissingen kan nemen en anderen (ook instellingen en instanties) aan kan sturen” (p.13). Ook verwacht het stadsdeel naar eigen zeggen in de toekomst meer veiligheidsarrangementen af te sluiten: “Met alle betrokken partners willen we concrete afspraken maken, voor de korte en lange termijn, op alle velden van de aanpak.” “Belangrijk is dat de veiligheid ‘tastbaar’ wordt voor bewoners van de buurt. Concrete afspraken tussen alle betrokken partners moeten dit ondersteunen” (p. 14). Zoals deze vorm van sturen verder wordt omschreven, kan gesteld worden

dat het stadsdeel op zoek is naar een vorm van lokale programmasturing (horizontale sturing).

Op het politiedistrict en op de wijkteams wordt vooral gebruik gemaakt van een hiërarchische vorm van sturen. Een voorbeeld hiervan is het sturen op de zogenaamde Kalsbeeknorm bij jeugdzaken.<sup>25</sup> Deze norm is onderwerp van resultaatgesprekken van de wijkteamchef met de districtschef. De politie lijkt echter ook op zoek naar een interne vorm van horizontale sturing op overlast. Zij doet dit onder andere middels de in 2005 aangestelde regionale programmamanagers.<sup>26</sup> Ook is zij bezig met het ontwikkelen van een regionale visie op frontline-sturing.

Terpstra en Kouwenhoven (2004) concluderen in hun eigen onderzoek dat de rol van de gemeente door partijen regelmatig wordt ervaren als de zwakste. Op basis van de observaties en interviews in dit onderzoek wordt gesteld dat lokale actoren inderdaad niet altijd tevreden zijn met de huidige rol van de gemeente. Het centrale bestuur van de gemeente Amsterdam lijkt, ondanks de ‘programmasturing’ in de beleidsstukken, in de praktijk nogal eens op een verticale wijze op veiligheid te willen sturen. Lokale professionals ervaren druk van bovenaf, zoals bij het gebruik van de shortlistmethodiek en bij de komst van de Vliegende Brigade. Zij vinden dat in het regionale beleid meer aandacht komen voor ruimte in het lokale veld. Zij missen de mogelijkheden om snel te handelen omdat veel activiteiten binnen de bestaande (bureaucratische) structuren behoren te worden uitgevoerd. Het grootste deel van de respondenten zou willen dat de centrale stad meer met de lokale uitvoerders afstemt over de wenselijke aanpak in de buurt.

Een respondent vindt het een vreemde situatie dat ze ‘eigenlijk moeten wachten op problemen en dan een methode moeten toepassen die veel te lang duurt’ (de respondent verwijst hier naar de shortlistmethode). Een aantal respondenten is van mening dat de centrale stad de neiging heeft om de aanpak te formaliseren door instrumenten te benoemen in de beleids-

---

<sup>25</sup> Kalsbeeknorm: Percentage jeugdzaken (12-18 jarigen) dat binnen 30 dagen naar OM wordt doorgestuurd, dient minimaal 80% te zijn.

<sup>26</sup> De aanpak van overlast, zoals deze voortkomt uit het Regionaal Veiligheidsplan, valt binnen het programma prioritaire doelgroepen en delicten.

stukken en van daaruit te strak te sturen. Enkele andere respondenten verwoorden het als volgt:

*“De stad is verantwoordelijk voor overlast, dus ook voor overlast door criminele groepen. De individuen aanpakken binnen de groepen, vooral als ze criminele feiten plegen, is onderwerp van het OM en de politie. Men hanteert dit veel te rigide in de praktijk, alsof de gemeente niets hoeft te doen aan criminele overlastgroepen en de politie niets hoeft te doen aan hinderlijke groepen.”*

*“Je lost niet de problemen rond overlast op door alles te formaliseren. Je kunt als centrale stad wel de ‘shortlistmethodiek’ voorschrijven, maar daarmee zijn de problemen niet opgelost.”*

*“Het beleid richt zich op diegenen die al overlast veroorzaken en al (veel) criminaliteit plegen. In de praktijk moeten wij ons richten op de hinderlijke groep Hard Kern jongeren in de geprioriteerde groepen. ... maar die heeft al zoveel kansen en trajecten gehad.”*

*“Iedereen roert maar in dezelfde pot. Eerst zou gekeken moeten worden wie er al kennis heeft voordat er weer wat nieuws wordt opgericht. De aandacht gaat nu weer uit naar een Vliegende Brigade en niet naar preventie.”*

#### **4.8 Besturingsprocessen / samenwerking**

De politie en het stadsdeel spelen een grote rol in de bestaande netwerken. Er wordt in de Transvaalbuurt in de praktijk veel samengewerkt, maar dit lijkt niet altijd soepel te verlopen. Een professional zou graag de knelpunten in de samenwerking tussen partijen eens belicht zien. Zelf noemt ze ‘politieke spelletjes’ als voorbeeld. Ze verwacht:

*“...dat uit het onderzoek zal blijken dat de samenhang en samenwerking tussen de voorzieningen niet optimaal zijn. Die (knelpunten) blijven in de meeste stukken buiten schot omdat niemand vertelt – of durft te vertellen - hoe het echt zit”*

Dezelfde respondent geeft aan dat een integrale aanpak bemoeilijkt wordt door concurrentie en het onvoldoende willen delen van successen:

*“...het valt op dat projecten van de gemeente nooit als slecht uit de bus komen bij een evaluatie. Het lijkt wel of men zo graag wil dat iets werkt ...”*

Als ander voorbeeld noemt zij dat er te veel uitvoeringspartners zijn die ‘strijden’ om subsidie:

*“In de uitvoering strijden daarnaast partijen ook nog eens om geld – het behouden van de eigen baan in feite. De stichting Streetcornerwork en jongerenwerkers bijvoorbeeld, worden beide gesubsidieerd door het stadsdeel en moeten beide met het stadsdeel samenwerken. De organisaties zijn ‘bang’ voor hun eigen voortbestaan en richten zich dan vooral op hun eigen doelen.”*

Het lijkt er voorlopig niet op dat het lokale bestuur en de politie zich terug (kunnen) trekken uit de netwerken (Terpstra en Kouwenhoven, 2004). Integendeel, het lijkt er juist op dat actoren uit het veiligheidsveld zich vooral richten op de politie. Sommige respondenten bijvoorbeeld zijn niet tevreden met de aanpak van criminele overlastgevende groepen jongeren door de politie en door het OM. Het gaat in de Transvaalbuurt naar eigen zeggen voornamelijk om straatdealers die veel overlast veroorzaken. Er lijkt, behalve het kat-en-muis-spel tussen overlastgevers en bestrijders, in de ogen van sommige burgers ook maar weinig te gebeuren. De overlastgevende criminele jongeren zijn volgens een respondent van de politie te groot voor het wijkteam en te klein voor de districtsrecherche, die zich naar de mening van enkele politierespondenten vooral op de criminaliteit in Zuidoost lijkt te richten.<sup>27</sup> Daarnaast blijkt uit documenten en interviews dat het wijkteam Linnaeusstraat te kampen heeft met onderbezetting van personeel. Onvoldoende toezicht en handhaving door de politie is een terugkomend (poli-

---

<sup>27</sup> Dit is wellicht verklaarbaar doordat de politie zich richt op de ‘harde’ cijfers.

tiek) discussiepunt. In 2007 is tevens enige maanden een vacature geweest voor buurtregisseur van een van de delen van de Transvaalbuurt.

Sommige politierespondenten (vooral leidinggevend) zouden willen dat andere actoren uit het veiligheidsveld de handschoen zelf meer oppakken. Zij vinden het ‘gezwartepiet’ naar de politie ‘vervelend’ omdat de oplossing van problemen niet (alleen) bij de politie ligt. Toch zouden enkele politierespondenten in de uitvoering vooral de criminele component in de overlastproblematiek in de Transvaalbuurt maar al te graag aanpakken. Zij baseren zich hierbij vooral op hun ervaringen in de buurt en niet op ‘harde cijfers’. Een politierespondent vertelt:

*“Men zou intensief moeten gaan samenwerken met allerlei partners, twee a drie maanden lang, dan gebeurt er tenminste eens iets. Bijvoorbeeld de patseraanpak met drugsoverlast en aanpak drugspanden combineren.”*

Partners van de politie lijken nog steeds niet altijd een scherp beeld te hebben welke informatie de politie kan delen. Soms is inzet van verschillende partijen in hun ogen ‘voor niets’ geweest omdat de politie een verdachte ‘plotseling’ aanhoudt. Een professional van het stadsdeel:

*“Dit is een klassiek probleem. Op deze manier kunnen maatregelen niet goed op elkaar worden afgestemd.”*

Een paar professionals raakt zo langzamerhand wel geïrriteerd van partners die continu benadrukken wat een andere partner nalaat of “slecht” doet. Hoewel zij erkennen dat het wel heel lastig is om disciplines samen te leren werken, willen ze graag dat partners gaan denken: “Wat kunnen we wel doen met elkaar?”.

## **4.9 Instrumenten**

Wat opvalt, is dat op lokaal niveau niet elk regionaal instrument (zie hoofdstuk 3) in de Transvaalbuurt wordt inzet. Het stadsdeel benoemt in beleidsstukken wel andere (lokale) instrumenten in de aanpak van overlast. Ze worden ook wel projecten, activiteiten of concrete maatregelen genoemd



(een brede definitie van het begrip instrument). Ook de politie beschrijft in het districtsjaarplan enkele aanvullende instrumenten in de aanpak van overlast.

Het stadsdeel lijkt (on)bewust op zoek naar een balans tussen instrumenten die enerzijds de overlast doen verminderen door toezicht en handhaving, anderzijds door instrumenten die sociale cohesie en sociaal kapitaal tussen burgers trachten te bevorderen. De lijst met lokale instrumenten die hier wordt gepresenteerd, is gebaseerd op de interviews en op het ‘Overzicht projecten/initiatieven Transvaalbuurt\_20070907’ en het ‘Projectplan Toezicht Transvaalbuurt 2007-2010’. Mogelijk gaat het om een niet-limitatieve opsomming van lokale instrumenten. De instrumenten die de politie noemt hebben voornamelijk betrekking op de doelgroepen jeugd en (verslaafde) veelplegers.

Zoals eerder aangegeven, bleek gaandeweg het veldwerk dat een *politieke discussie* de aanpak van overlast in de Transvaalbuurt overschaduwde. Deze discussie behelst vooral de inzet van instrumenten in de buurt. Enkele respondenten vinden de aanpak van overlast ‘politiek lastig’. Sommige zijn zelfs niet of moeilijk benaderbaar voor een interview. Een respondent wil niet geïnterviewd worden omdat zij te nauw bij ‘de problematiek’ betrokken is, een andere respondent omdat hij er ‘nog te ver vanaf staat’. Tevens stapt de voorzitter van de Brede Werkgroep Transvaal (wethouder Tanja) op tijdens dezelfde periode. Op de website van het stadsdeelstaat hierover vermeld: “Een langlopend verschil van mening met de deelraad en raadscommissie over de stijl van samenwerken is de aanleiding van het vertrek van Tanja”.<sup>28</sup>

Het politieke discussiepunt lijkt zich vooral te concentreren rond de vraag of de Transvaalbuurt overlastgebied zou moeten worden of zelfs veiligheidsrisicogebied. Het zou de politie meer bevoegdheden geven om op te kunnen treden in overlastsituaties. Volgens diverse actoren wil het dagelijks bestuur van het stadsdeel (PvdA en Groen Links) geen van beide. Ze is in principe tegen aanvullende bijzondere bevoegdheden van de politie in de Transvaalbuurt. Daarnaast zou het stadsdeel bang zijn voor negatieve beeldvorming van de Transvaalbuurt en bang voor het imago van het stads-

---

<sup>28</sup> [www.oost-watergraafsmeer.nl](http://www.oost-watergraafsmeer.nl)



deel. Verschillende politieke partijen binnen het stadsdeel, zoals de VVD (in de oppositie), zouden wel willen dat de politie in de Transvaalbuurt meer bevoegdheden krijgt. Deze partij is volgens een respondent zelfs voor preventief fouilleren.

Plannen om op grond van cijfers een gedeelte van Amsterdam-West en een gedeelte van de Indische buurt tot veiligheidsrisicogebied te verklaren, veroorzaken volgens een politieambtenaar politieke onrust onder de lokale partners. Hij vervolgt:

*“Preventief fouilleren mag nu alleen in aangewezen risicogebieden (de Binnenstad en Zuidoost). Wapenincidenten zijn er niet of nauwelijks in de Transvaalbuurt. Wij zien de Transvaalbuurt in de nabije toekomst daarom niet groeien tot een veiligheidsrisicogebied, maar staat open voor het verklaren van de Transvaalbuurt tot overlastgebied. Maar dan moeten er wel meer klachten van burgers binnen komen bij de politie ... En dan moeten alle huidige mogelijkheden (noot onderzoeker: instrumenten) wel voldoende benut zijn en dan moet het wel echt nodig zijn op basis van de gegevens. En dat is nu nog niet zo. De politie zit nog niet aan haar plafond wat betreft inzet.”*

#### **4.9.1 Regionale instrumenten**

##### *1a) De Shortlist groepsaankpak en het RIJ*

De politiemedewerkers van onder andere het wijkteam Linnaeusstraat hebben de mogelijkheid om het RIJ te raadplegen. De shortlist wordt gebruikt door de buurtregisseur(s) en de projectleider Jeugd in de Transvaalbuurt. Dit heeft echter nog geen geprioriteerde jeugdgroep in de Transvaalbuurt opgeleverd. De jongeren zouden opereren in los-vaste verbanden, die moeilijk als groep in beeld te krijgen zijn (Plan van aanpak Toezichthouders Transvaal 2007).

Een respondent snapt daarom niet waarom iedereen zo ‘blij is met de Ferwerda methode’:

*“...De methode is namelijk helemaal niet sluitend, het is alleen maar een spreadsheet met namen.”*

Het achterhalen van namen van overlastgevende jongeren lijkt in de Transvaalbuurt juist een probleem. Er is in het afgelopen jaar al twee keer een ‘Krugerpleingroep’ beschreven zonder namen. Een respondent:

*“De eerste keer kwam men met een hinderlijke groep en de tweede keer met een criminele groep. De tweede keer was er nog steeds geen lijst met namen dus is er op hoger niveau voor gekozen om andere groepen in andere buurten te prioriteren. Dit is frustrerend. Als er geen namen zijn, kunnen jongeren niet worden ingebracht in ‘Matchnet’. Het Plan van aanpakoverleg heeft ook namen nodig. Het ging ons voornamelijk om de hinderlijke groep, in de criminele groep is al veel geïnvesteerd.”*

Een ander nadeel van de shortlistmethodiek is dat het formuleren van een passende aanpak lang duurt in de praktijk. Een professional geeft aan:

*“Tegen de tijd dat jeugdgroepen in kaart zijn gebracht en tegen de tijd dat er een plan van aanpak ligt, is soms veel tijd verstreken. De groep kan alweer uit elkaar gevallen zijn zonder dat zicht is op waar de jongeren zijn gebleven.”*

#### *1b) Inzet van een team MTV’ers/toezichthouders*

Hoewel in meerdere stukken terugkomt dat het stadsdeel voldoende politie-inzet bij de aanpak van overlast als een voortdurend aandachtspunt ervaart, zet zij momenteel geen team MTV’ers in. Het stadsdeel heeft in samenwerking met de politie gekozen voor toezicht van particuliere beveiligers in plaats van inzet van een team Medewerkers Toezicht & Veiligheid van de Dienst Stadstoezicht. Dit is ter goedkeuring voorgelegd aan de regionale driehoek, die akkoord is gegaan.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> De notitie Toezicht en Handhaving van 2005, een product van het Stedelijk Project Handhaving en bestuursdienst, geeft algemene uitgangspunten voor toezicht en handhaving, met betrekking tot de regie-

### *1c) Inzet van een Vliegende Brigade*

In oktober 2007 is de subdriehoek van politiedistrict 3 akkoord gegaan met een voorstel van de centrale stad Amsterdam om in de Transvaalbuurt een Vliegende Brigade in te zetten. Deze wordt in het eerste kwartaal van 2008 voor het eerst ingezet (Plan van aanpak Vliegende Brigade, oktober 2007). De meeste respondenten ervaren de komst van de Vliegende Brigade als een ‘verrassing’ waarover weinig is gecommuniceerd met betrokken lokale actoren. Een greep uit het ‘commentaar’:

*“De Vliegende Brigade werkt niet buurtgericht.”*

*“Wij hebben er niet om gevraagd.”*

*“De vliegende brigade wordt zo in Oost ingezet. Moet er niet eerst een evaluatie komen?”*

*“... Onder de voorwaarde dat de lokale politie de regie houdt, net als bij ISA. Regie wil zeggen: ze moeten wel de goede dingen op het goede moment doen, dus in samenspraak met de politie. Ze moeten dus voorzien worden van informatie en ‘gebrieft’ worden op het wijkteam.”*

*“Ik juich de komst van de Vliegende Brigade toe, maar merk daarbij op dat het zó georganiseerd moet worden, dat het aan de voorkant gaat zitten van problemen.”*

*“Elk initiatief dat de aanpak sneller maakt, is prima, maar ik vraag mij af of de Vliegende Brigade de aanpak versnelt.”*

*“Er zijn momenteel zulke lange wachtlijsten in de zorg en in de hulpverlening. Als je daar je geld in stopt in plaats van in zo’n vliegende brigade, dan worden de burgers misschien minder lamlendig. Kijk naar bijvoorbeeld de schuldhulpverlening. Iedereen zit alsmaar te overleggen en het lost nog steeds niets op. Het is nu al een probleem, laat staan dat er nog meer probleemadressen bij komen door een vliegende brigade...”*

*“De centrale stad zorgt ervoor dat het er komt, maar vervolgens zit de buurtregisseur van de politie er maar mee. Wie stuurt de Brigade aan in de praktijk? Meerdere partijen moeten samenwerken maar zijn helemaal niet betrokken bij de planvorming. De vraag is hoe dit zal gaan. Misschien*

*moeten ze gedwongen worden maar wat levert dat op. De buurtregisseur heeft al de ISA toezichthouders. Hoe zijn de verhoudingen tussen de politie, de toezichthouders van de Vliegende Brigade en die van ISA? Als ik hier woonde zou ik er niets meer van snappen.”*

#### *Id) Straatcoaches*

Op grond van beleidsstukken en interviews kan gesteld worden dat het stadsdeel voorlopig nog niet van plan is om de staatcoaches in te zetten in de Transvaalbuurt. Voorlopig wil zij eerst de resultaten afwachten van de toezichthouders. Het Projectplan toezichthouders Transvaal (pagina 9): “Op grond van opzet en doelgroep van dit project zal het als enig ingezette instrument niet voldoen in de Transvaal. Eén van de drie doelgroepen wordt geadresseerd (noot: de overlastgevende jongeren), gezien het structurele karakter van criminaliteit, overlast, dealen en gokken op dit moment valt bovendien niet te verwachten dat een tijdelijke inzet van dit middel het straatbeeld blijvend verandert. Afhankelijk van de uitkomst van de evaluatie zou het als aanvullend instrument nuttig kunnen zijn.”

#### *Ie) Cameraprojecten*

In 2006 is de wenselijkheid van cameratoezicht in de Transvaalbuurt onderzocht. Conclusie was dat veel onzekerheid bestaat over de te verwachten effectiviteit en dat menselijk toezicht als minder zwaar middel vooralsnog de voorkeur geniet boven cameratoezicht.

#### *If) Preventief fouilleren*

Gezien de problematiek in de Transvaalbuurt wordt dit instrument niet ingezet. Het ziet er volgens de respondenten voorlopig ook niet naar uit dat dit gaat gebeuren aangezien de problematiek dit nu niet rechtvaardigt.

#### *Ig) Verwijderingbevelen*

De Transvaalbuurt is (nog) niet tot overlastgebied benoemd. Er kan dus nog geen gebruik worden gemaakt van dit instrument. Hoewel sommige burgers (bewoners en ondernemers) en sommige andere actoren er naar eigen zeggen wel om hebben ‘verzocht’, bleek de centrale stad Amsterdam de cijfers nog niet hoog genoeg te vinden om de Transvaalbuurt tot over-

lastgebied te verklaren. Als de overlastcijfers in de nabije toekomst omhoog zouden gaan, zou de Transvaalbuurt wel tot overlastgebied verklaard kunnen worden. Vooral dit instrument is onderwerp van de politieke discussie.

#### *1h) Buurtbemiddeling*

De stichting Buurtbemiddeling heeft een convenant afgesloten met partners die met burenoverlast in aanraking komen. Het instrument buurtbemiddeling staat onder andere vermeld op de internetpagina's van de buurtregisseurs van de Transvaalbuurt<sup>30</sup>. Verder wordt ernaar verwezen in de aanvulling van de woningcorporaties van het beleidsstuk Wijkaanpak Oost (aanvulling van 19 december 2007). De woningcorporatie AWW zet het in als burenoverlast van elkaar ondervinden. Ook het Meldpunt Zorg en Overlast verwijst naar de stichting. In de beleidsstukken is niet terug te vinden in hoeverre het in de praktijk in de Transvaalbuurt wordt toegepast. Gezien het type burger lijkt het een ingewikkeld instrument om de Transvaalbuurt in te zetten voor overlast in de publieke ruimte (zie Hageman e.a., 2008).

#### *Samenvatting*

De lokale driehoekspartners zijn terughoudend in de inzet van enkele regionale instrumenten. Dit lijkt vooral te maken te hebben met onvoldoende overeenstemming ten aanzien van de uitgangssituatie. Dit veroorzaakt onder meer de politieke discussie rond het instrument 'verwijderingsbevelen'.

---

<sup>30</sup> Zie [www.politie-amsterdam-amstelland.nl](http://www.politie-amsterdam-amstelland.nl)

#### 4.9.2 Lokale instrumenten

##### *2a) Veiligheidssteunpunt Transvaal*

Het stadsdeel noemt het veiligheidssteunpunt Transvaal een instrument in de aanpak van leefbaarheid en veiligheid. Dit steunpunt is een locatie op het Krugerplein, waar burgers en andere actoren terecht kunnen met vragen of meldingen betreffende veiligheid en leefbaarheid. Het vormt een laagdrempelige voorziening voor bewoners en gebruikers. De medewerkers van het steunpunt geven informatie, registreren klachten en nemen zonodig contact op met andere organisaties in de buurt die de problemen kunnen aanpakken.

##### *2b) Park- en Buurtconciërges*

Ter behoud en verbetering van de leefbaarheid worden buurtconciërges in de Transvaalbuurt ingezet, met cofinanciering van enkele woningcorporaties. Zij werken vanuit het Veiligheidssteunpunt Transvaal. Op hun dagelijkse ronde signaleren zij zaken als vervuiling, mankementen, vandalisme en vormen van overlast. Zij maken hiervan een aantekening. De baliemedewerkster registreert deze aantekening als een melding en geeft het door aan de betreffende instantie(s). De conciërges hebben naast een signalerende functie ook een sociale functie. De conciërges zijn aanspreekpunt voor bewoners.

##### *2c) ISA-toezichthouders*

Het stadsdeel heeft in december 2006 gekozen voor de inzet van particuliere beveiligers in plaats van cameratoezicht. In de zomer van 2006 is hier kort ervaring mee opgedaan.<sup>31</sup> Lokaal wordt samengewerkt met toezichthouders van het particuliere beveiligingsbedrijf ISA (International Security Agency). Zij worden specifiek ingezet voor de bestrijding van (drugs)overlast. Deze toezichthouders werken samen met de (buurtregisseurs van de) politie. De politie heeft de operationele regie, het stadsdeel ‘stuurt aan’.

---

<sup>31</sup> Verslag 23 oktober 2007 KBG Toezicht Transvaalbuurt.

In de praktijk lijken duidelijke afspraken gemaakt te zijn wat betreft de samenwerking tussen de politie en ISA. De politie heeft afgesproken dat verdachten van bedreigingen richting toezichthouders meteen van straat worden gehaald. Er is een ‘Plan van Aanpak toezichthoudende dienst Transvaal’, waarin vermeld staat dat de politie de regiefunctie houdt en uitvoert. In dit plan is uitgewerkt hoe ISA in bepaalde situaties met bestaande wetgeving om zal gaan. Daarom wordt het Plan ook gebruikt in de instructies voor de ISA-toezichthouders. De respondenten (van de politie en van ISA) gaven aan tevreden te zijn over de samenwerking. Wel heeft een burger al enkele verplaatsingseffecten waargenomen binnen de Transvaalbuurt.

Een buurtbewoner:

*“Toen er toezichthouders in de buurt kwamen – van ISA –, werd de drugs-overlast aanvankelijk minder. Maar nu lijkt het zich gewoon te verplaatsen.”*

#### *2d) Netwerken*

In verschillende beleidsstukken van het stadsdeel worden de netwerken de *subdriehoek*, de *minidriehoek* en de *Brede werkgroep Transvaal* genoemd als instrumenten die een rol spelen in de bestrijding van overlast (zie hoofdstuk 5). In het districtsjaarplan van de politie wordt gerefereerd aan de *ketenunit* (p.9).

#### *2e) Logboeken*

Burgers (bewoners en ondernemers) kunnen gebruik maken van in te vullen documenten (zogenaamde logboeken) die van de site van het stadsdeel te downloaden zijn. Zij kunnen daarop invullen wanneer zij welke vorm van overlast ervaren en wat zij eraan gedaan hebben (of zij de politie gebeld hebben bijvoorbeeld). De logboeken kunnen worden gemaild of worden afgegeven bij het Veiligheidssteunpunt, alwaar ze verspreid worden aan de partners (maar in ieder geval terechtkomen bij het stadsdeel). Volgens diverse respondenten ‘loopt het nog niet storm’ met door burgers ingevulde logboeken.

### *2g) Lokale instrumenten voor (risico)jongeren*

In de Transvaalbuurt lopen diverse initiatieven om (risico)jeugd een dagbesteding en toekomstperspectief te kunnen bieden. Hiermee hoopt men een (eventueel toekomstig) overlastprobleem tegen te gaan. Zo wordt een sport- en spelaanbod door Sportbuurtclub Transvaalbuurt in samenwerking met basisscholen samengesteld en leidt Streetcornerwork jongeren toe naar werk en huisvesting. Daarnaast lopen ongeveer 25 Marokkaanse contactvaders regelmatig door de buurt (vijf dagen per week) en spreken jongeren aan op hun gedrag. Zij worden gecoördineerd door Streetcornerwork.<sup>32</sup>

### *2h) Lokale instrumenten in het kader van drugs/drankoverlast*

Genoemd worden onder andere (in het projectplan Toezicht Transvaalbuurt 2007-2010) ‘Herprofilering van het Krugerplein in 2004’ en ‘Instellen alcoholverbod op het Krugerplein’.

### *2i) Lokale instrumenten overlast zwerfafval*

De Transvaalbuurt vormt een van de belangrijkste probleemgebieden in het stadsdeel wat betreft overlast van onder meer (zwerf)afval. Begin 2005 is in de Transvaalbuurt daarom het ondergronds afval inzamelingsstelsel (OAS) voor huishoudelijk afval ingevoerd. Na de invoering van dit stelsel bleek de overlast zich vooral te concentreren rond de containerlocaties. In plannen over de Transvaalbuurt zijn binnen de pijler ‘Schoon’ vier instrumenten te vinden (*Van ergernis naar actie*, 2007): (1) Adoptie van afvalcontainerlocaties door bewoners, (2) (Betere) samenwerking tussen milieupolitie, politie en andere toezichthouders, (3) Aanspreken en/of verbaliseren van vervuilers (lik op stuk) en (4) Voldoende afvalbakken. In het Programma-akkoord 2006-2010 “Verbonden met de buurt” wordt het project Adoptie Afvalcontainers genoemd als een van de maatregelen om bewoners meer te betrekken bij het schoonhouden van hun buurt. Als een bewoner een containerlocatie adopteert, houdt hij of zij samen met het stadsdeel de locatie schoon. Ligt er klein afval, dan doet de bewoner dit in de

---

<sup>32</sup> Over de inzet van Streetcornerwork en andere uitvoerders en initiatieven zie hoofdstuk 5.



container. Adoptanten krijgen van het stadsdeel onder andere veegmaterialen, een adoptieboekje met instructies en een gratis telefoonnummer om meldingen door te geven. Vooralsnog lijkt het in de praktijk lastig om burgers in de Transvaalbuurt warm te laten lopen voor adoptie van afvalcontainerlocaties. Het instrument is onderwerp van gesprek in de *Klankbordgroep OAIS* (hoofdstuk 5).

#### *2j) Sociale cohesie en participatie-instrumenten*

Het stadsdeel ziet het meer of beter betrekken van burgers als een instrument dat onder meer ingezet moet worden in de aanpak van onveiligheid en overlast. Zij noemt als voorbeelden de buurtbeheergroep Transvaalbuurt en de ontmoetingen tussen bevolkingsgroepen die het stadsdeel organiseert binnen het stadsbrede programma 'Wij Amsterdammers'. Hoewel in de praktijk enkele buurtbewoners zich actief inzetten voor de buurt, geven bijna alle respondenten aan dat het op dit moment onvoldoende lukt om een bredere doelgroep van (allochtone) burgers te benaderen.

#### *2k) Daderregie*

In het districtsjaarplan van de politie wordt nog gerefereerd aan de invoering in 2007 van daderregie door de politie. Deze (politie)aanpak richt zich specifiek op veelplegers.

#### *Samenvatting*

Het lokale bestuur (het stadsdeel) legt in de lokale instrumenten vooral een rol weg voor burgers. Zij wil hiermee civiel burgerschap bevorderen. In de praktijk lijkt dit nog onvoldoende resultaat te hebben.

### **4.10 Samenvattende conclusies**

Dit hoofdstuk schetst een beeld van de toename van de geregistreerde criminaliteit en overlast in de Transvaalbuurt. De subjectieve veiligheidsindex geeft een dalende trend weer, dat wil zeggen dat burgers zich steeds veiliger lijken te voelen. Een mogelijke verklaring voor het verschil tussen objectieve en subjectieve cijfers is dat de subjectieve cijfers alleen betrekking hebben op inwoners van de regio, terwijl de politieregistraties betreft de

meldingen en incidenten ook betrekking kunnen hebben op overlastsituaties waarbij mensen betrokken zijn die niet binnen de regio wonen. Het zou ook kunnen dat mensen zich minder aantrekken van overlast en dat het een ingecalculeerd risico aan het worden is. Een derde mogelijkheid is dat de meldingsbereidheid van overlast binnen de regio is toegenomen. Dat wil zeggen dat de inwoners van de regio in 2006 minder overlast ervaren, terwijl zij meer overlast melden bij de politie.

In de Transvaalbuurt is sprake van verschillende vormen van overlast in de publieke ruimte. Er is overlast gerelateerd aan drugsgebruik (op straat hangende druggebruikers, dealers), overlast gerelateerd aan gokkers/kaartspelers op straat (vaak gepaard gaande met alcohol), overlast die veroorzaakt wordt door jongeren op straat en overlast door (zwerf)afval op straat. De aanpak van overlast in de publieke ruimte in de Transvaalbuurt komt terug in veel verschillende beleidsstukken en plannen. De ‘traditionele’ driehoekspartners bepalen grotendeels het regionale overlastbeleid. Ook op *lokaal* niveau wordt het beleid grotendeels bepaald door het bestuur (stadsdeel), het OM en de politie (district- en/of wijkteamniveau). Uit de plannen en uit de praktijk blijkt dat stadsdeel en politie partners wil betrekken bij de lokale aanpak van de buurt. Het stadsdeel richt zich hierbij nadrukkelijk op burgers. Partners willen zij meer betrekken door het maken van concrete afspraken in convenanten. Het stadsdeel wil burgers meer betrekken middels de inzet van bepaalde instrumenten (zie verder). In de praktijk blijken de input van andere partners op het beleid en de burgerparticipatie (nog) tegen te vallen.

De aard van de regionale regels en normen is meer beschreven in termen van controle. Regionale actoren die werkzaam zijn op het gebied van openbare orde en veiligheid, scheppen de condities (richtlijnen) die vooral gericht zijn op het verlagen van negatieve veiligheid. Lokaal zijn de regels afhankelijker van de actor die ze opstelt. Het stadsdeel wil in de plannen meer burgers betrekken (inclusief) en lijkt meer gericht op het verhogen van positieve veiligheid. De politie richt zich voornamelijk op de doelgroepen die overlast veroorzaken (exclusief). Zo geeft de politie als motto in haar jaarplan mee: “Voor hen die ons vrezen, waren we ook bedoeld”.

De regionale en lokale driehoeken bepalen het overlastbeleid op basis van de ‘harde’ beschikbare cijfers. Voor de beleidsmakers geven deze

het beeld weer van de Ausgangssituatie (de ‘werkelijkheid’). In de praktijk lijkt op buurtniveau echter onvoldoende overeenstemming over deze Ausgangssituatie. Daardoor herkennen professionals in de uitvoering en burgers niet altijd de prioriteiten die op een hoger niveau worden gesteld. Wat er moet gebeuren in de Transvaalbuurt is onderwerp van regionale en lokale politiek. Wellicht dat deze factoren ervoor gezorgd hebben dat er nog geen of nauwelijks concrete doelstellingen (SMART) zijn geformuleerd in de aanpak van overlast in de Transvaalbuurt. Het is kennelijk (nog) onmogelijk om doelstellingen dusdanig te formuleren, dat zij gedragen worden door de partijen die een bijdrage moeten leveren.

Op regionaal niveau heeft men de oplossing van bestaande problemen rond sturing op veiligheid gevonden in een vorm van programmasturing. Deze vorm is echter voornamelijk gericht op de inzet van controle-instrumenten. Op lokaal niveau zijn stadsdeel en de politie op zoek naar passende wijzen van lokale sturing op veiligheid. Vooral de wijze waarop gestuurd kan worden op *samenwerking* is in lokaal beleid en praktijk een ‘hot issue’. Men wil in de nabije toekomst steeds vaker afspraken met partners in convenanten vastleggen. Het stadsdeel wil hierbij vooral inzetten op bevordering van civiel burgerschap. Slechts een handvol burgers is echter actief. Lokale actoren beschrijven burgers ook wel als ‘moedeloos’. Een groep professionals zou vooral meer vrijheid willen hebben in de omgang met instrumenten. Zij zouden flexibeler willen werken met behulp van bijvoorbeeld ‘frontline-sturing’. Zij dienen zich naar eigen zeggen in het huidige beleid vooral te richten op de huidige (criminele) overlastveroorzakers, terwijl zij zich meer zouden willen richten op de aanpak van gezinnen en jonge kinderen om (nog grotere) problemen in de toekomst te voorkomen.

In het vorige hoofdstuk is met enige voorzichtigheid geconcludeerd dat de totstandkoming van het regionale veiligheidsplan meer plaatsvindt in termen van vertrouwen dan in termen van controle. Ten aanzien van de totstandkoming van het subdriehoek-beleid kan hetzelfde worden geconcludeerd. Toch lijken actoren in de praktijk de besturingsprocessen niet in termen van vertrouwen te ervaren. Al zijn de deelnemers in de praktijk vaak dezelfde mensen, toch is de aanpak van de diverse vormen van overlast over de netwerken versnipperd. Tevens worden niet alle relevante partners betrokken bij de vaststelling van de problemen en bij de vaststelling van de

aanpak. Het blijkt daardoor moeilijk om een gemeenschappelijk doel voor ogen te houden. Om deze redenen is (nog) geen sprake van een overzichtelijk integraal beleid. Sommige actoren hebben genoeg van het ‘gezwarte-piet’ naar elkaar en zouden veel liever willen dat men gaat denken: “Wat kunnen we wel doen met elkaar?”.

De regionale driehoekspartners zijn binnen enkele instrumenten op zoek naar de juiste combinatie van straf en zorg (bijvoorbeeld ISD en Vliegende Brigade). Toch zijn de meeste instrumenten beschreven in termen van controle. Dit levert tenminste op lokaal niveau (politieke) spanning op. Terwijl enkele (politieke) actoren voor het gebruik van nieuwe bevoegdheden zijn (in termen van controle), stellen de lokale driehoekspartners zich tot nu toe terughoudend op. Het gaat in de praktijk om de inzet van straatcoaches, cameraprojecten, preventief fouilleren en verwijderingbevelen. Het instrument ‘toezichthouders’ wordt in de Transvaalbuurt niet uitgevoerd door een team MTV’ers, maar door toezichthouders van het particuliere beveiligingsbedrijf ISA. Op lokaal niveau heeft voornamelijk het stadsdeel andersoortige (alternatieve) instrumenten uitgewerkt. Hiermee tracht zij actief burgerschap te bewerkstelligen. In de praktijk lijken deze instrumenten (nog) niet het gewenste effect te hebben. De lokale instrumenten die genoemd worden in beleidsstukken en door respondenten, kunnen als volgt gerangschikt worden:

- Veiligheidssteunpunt Transvaal
- Park- en Buurtconciërges
- ISA-toezichthouders
- Netwerken (zoals de Brede Werkgroep Transvaalbuurt)
- Logboeken
- Lokale instrumenten voor (risico)jongeren
- Lokale instrumenten in het kader van drugs/drankoverlast
- Lokale instrumenten overlast zwerfafval
- Sociale cohesie en participatie-instrumenten
- Daderregie van de politie (bij veelplegers)

De dimensies ‘sturing’, ‘besturingsprocessen’ en ‘instrumenten’ leveren tijdens de interviews enkele pittige reacties op. Diverse respondenten geven aan dat zij een centrale regie missen. Het bewerkstelligen van sociaal kapitaal en actief burgerschap lijkt haast onmogelijk als in een buurt sprake is

van een overlastissue, dat gerelateerd is aan criminaliteit. Het niet (of laat) strafrechtelijk aanpakken van bepaalde overlastproblemen lijkt gevolgen te hebben in termen van controle en vertrouwen. Er lijkt op lokaal niveau wel een streven naar, maar geen samenhang tussen controle en vertrouwen.

Regionaal zijn in de plannen al enkele implementeerders / uitvoerders benoemd die mede betrokken zijn met de uitvoering. Op lokaal niveau is sprake van ‘police extended families’ en van responsabilisering van partners. In het volgende hoofdstuk wordt een overzicht van de actoren en netwerken gepresenteerd die een rol spelen in de aanpak van overlast in de Transvaalbuurt.

## **Hoofdstuk 5 De knooppunten rond overlast**

### **5.1 Inleiding**

Dit hoofdstuk beschrijft de knooppunten in de zin van actoren en netwerken die een rol spelen in de organisatie rond de aanpak van overlast in de Transvaalbuurt. Het in kaart brengen van de actoren en van de netwerken (beide knooppunten) biedt inzicht in de omvang van het speelveld en de samenwerking tussen de spelers. Voor de beschrijving van de actoren in paragraaf 5.2 zal gebruik worden gemaakt van de voetvalmetafoor van Boutellier (2005). Het model biedt de mogelijkheid om ordening aan te brengen in de veelheid van partijen die zich bezig houden met veiligheid. Het veld kent in de meest simpele vorm drie linies en een ‘doelman’. Actoren die een rol spelen in de aanpak van overlast in de Transvaalbuurt zullen in dit onderzoek gerangschikt worden naar de linie waarin ze zich voornamelijk bevinden.

In paragraaf 5.3 worden de netwerken in de Transvaalbuurt beschreven die een directe relatie hebben met de aanpak van de lokale overlast. Een netwerkanalyse was onderdeel van de oorspronkelijke onderzoeksopzet. Een netwerkanalyse met inachtneming van de macrocontext van de netwerken, kan inzicht geven in de (machts)structuren binnen de organisatie van veiligheid die van belang kunnen zijn voor de samenhang tussen controle en vertrouwen. Juist door de macrocontext in de Transvaalbuurt (de politieke discussies, zie hoofdstuk 4, werd al snel duidelijk dat een netwerkanalyse een onmogelijke opgave was binnen het tijdsbestek van dit onderzoek. Er is daarom voor gekozen om bij de inventarisatie van de netwerken in de Transvaalbuurt aan te sluiten bij wat de actoren in de praktijk beschouwen als netwerken. Netwerken zullen in kaart worden gebracht door een beschrijving van (1) de titel die actoren het netwerk hebben gegeven, (2) de vaste deelnemende actoren, (3) de voorzitter van het netwerk en (4) de doelstellingen. In Paragraaf 5.4 volgen samenvattende conclusies.

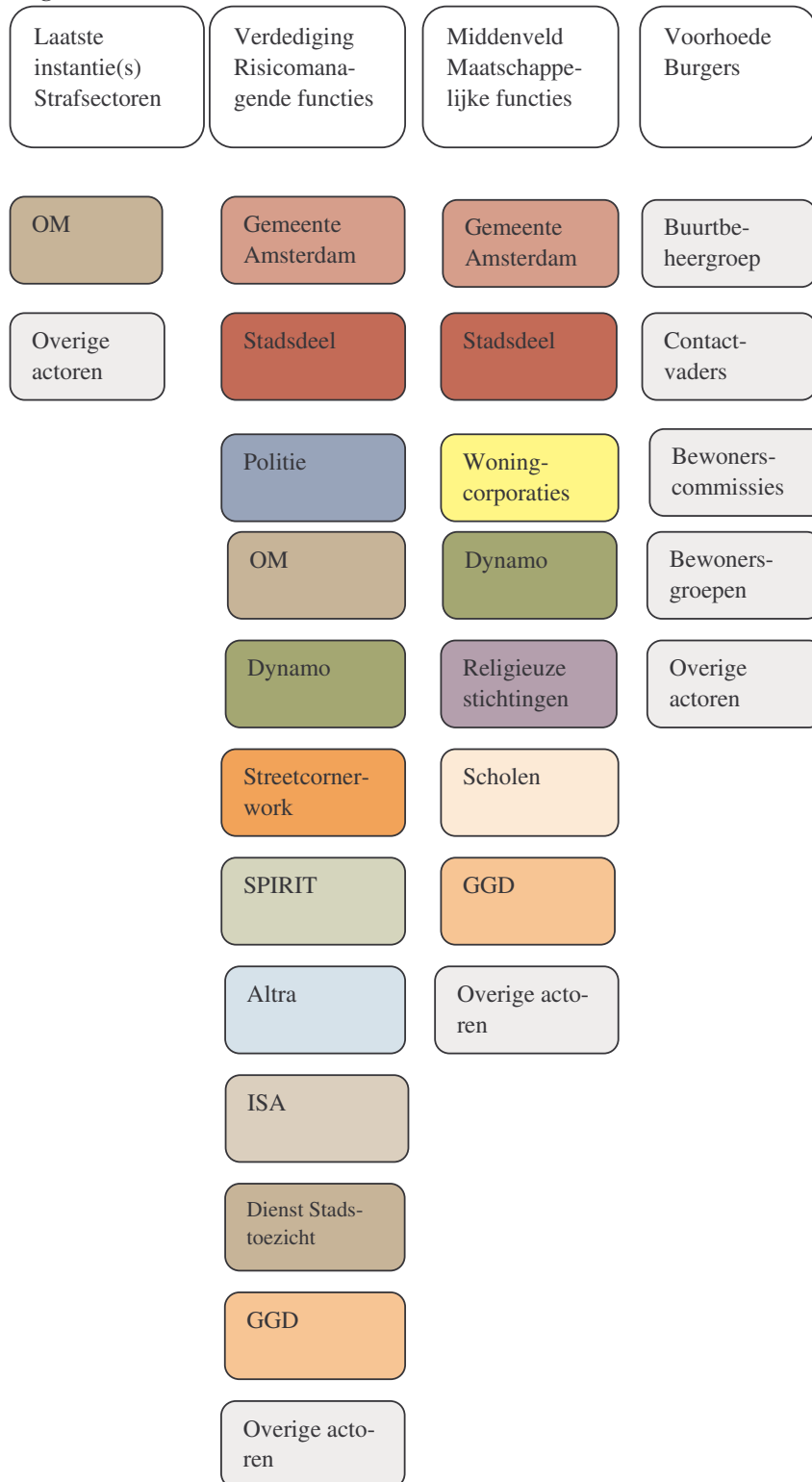
## 5.2 Actoren

In de Transvaalbuurt is een groot aantal actoren en netwerken rond de aanpak van overlast actief. De actoren die in de navolgende paragrafen genoemd worden, zijn in kaart gebracht middels documentatiestudie en een interviewronde onder beleidsmakers en professionals uit de Transvaalbuurt. De verdedigingslinie, met de risicomanagende instituties en functies, is het grootst.

Tijdens de interviews viel op dat geen enkele actor een compleet overzicht had van de actoren in de Transvaalbuurt. Een respondent denkt dat het hebben van onvoldoende overzicht een van de factoren is die een integrale aanpak bemoeilijkt. Wel waren de meeste respondenten op de hoogte dat ze ‘veel’ partners hebben. Een van de respondenten:

*“Ongelooflijk nu je dit hier zo ziet staan. Maar ik denk, ik vrees dat het in ander buurten niet veel minder is. Dat we met zijn allen nog niet in staan zijn om de overlast te verminderen is echt ongelooflijk.”*

*Figuur 3: De actoren in de Transvaalbuurt*





### 5.2.1 Laatste instantie(s)

In het ‘doel’ spelen de actoren een rol die een rol hebben in strafoplegging. Er zijn vooral regionale afspraken (‘scenario’s) gemaakt in geval van aanhouding van veelplegers en Harde Kern Jeugd.

*Tabel 9: De ‘straf’actoren*

Institutie (actor)	Functie	Rol
OM	Hoofdofficier van justitie Officier(en) van Justitie en parketsecretarissen	Regionaal beleid Vervolgen veelplegers en criminele jongeren die overlast veroorzaken.
Overige actoren	Beleidsmedewerkers Parket (Kinder)rechters (Jeugd)inrichtingen (detentie)	Regionaal beleid ‘Bestrafen’ veelplegers en jongeren Begeleiding tijdens detentie van overlastveroorzakers

### 5.2.2 Risicomanagende functies

In de verdedigingslinie is een behoorlijk aantal actoren actief. Sommige instituties hebben door responsabilisering en andere processen in de maatschappij (zie theoretisch kader) functies gecreëerd die in deze linie thuishoren. Zo hebben de gemeente Amsterdam en het stadsdeel Oost/Watergraafsmere in eerste instantie een rol in het maatschappelijk middenveld. Toch bepalen zij samen met de regiopolitie en het Openbaar Ministerie grotendeels het regionale beleid met betrekking tot de aanpak van overlast (zie hoofdstuk 3). De burgemeester is formeel verantwoordelijk voor openbare orde. De stadsdeelvoorzitter heeft in het dagelijks bestuur van het stadsdeel een volwaardige portefeuille (naast OOV ook Jeugd en Onderwijs). Omdat deze instituties alle vier verder zelf functies hebben of functies subsidiëren die een relatie hebben met de aanpak van overlast in en/of risicojongeren uit de Transvaalbuurt in de praktijk, worden deze actoren ook (vooral deze *functies*) in de verdediging geplaatst.

De politie is de risicomanagende institutie bij uitstek. In de ogen van burgers is zij de belangrijkste (Hageman e.a., 2008). Daarnaast speelt de beveiligingsorganisatie ISA en andere toezichthouders en handhavers een

risicomanagende rol. Zij worden ingezet op overlastproblematiek op straat en werken daarmee samen met de andere 'toezichthouders' in de wijk: naast de politie, de ambtenaren van de Milieupolitie, beheerders van stadsdeelwerken, de winkelstraatmanager, de park- en buurtconciërges en de contactvaders. De politie heeft de operationele regie op de ISA toezichthouders, de aansturing vindt plaats op het stadsdeel. De Dienst Stadstoezicht heeft daarnaast een rol met betrekking tot handhaving van parkeerbeleid en overlast (in de Vliegende Brigade).

Maar ook welzijnsorganisatie Dynamo heeft risicomanagende functies, zoals de opbouwwerker en de jongerenopbouwwerker. Streetcornerwork en SPIRIT spelen tevens een rol in de directe uitvoering van het overlastbeleid. Zij hebben vooral de (vervolg) contacten met burgers. Streetcornerwork wordt in Amsterdam gefinancierd uit GSB III middelen voor Jeugd en Veiligheid. De veldwerkers richten zich daarom voornamelijk op geprioriteerde groepen overlastgevende jongeren, die door het stadsdeel worden aangegeven. SPIRIT is een Jeugdzorginstelling (hulpverlening en pleegzorg) en Altra is een instelling voor jeugdzorg en speciaal onderwijs in de regio Amsterdam (het voormalige Afra Boddaert PPI). Deze twee instellingen richten zich (mede) op risicojongeren of jongeren die van school dreigen uit te vallen.

De GGD speelt een rol in de vroegsignalering en bij het in kaart brengen en ondersteunen van risicogezinnen en verslaafde en/of verwarde personen. Zij doet dit via het consultatiebureau, via Vangnet en Advies (24-uurs crisisopvang voor mensen in een sociaal maatschappelijke crisis), Vangnet Jeugd (voor Amsterdamse kinderen die in hun ontwikkeling worden bedreigd) en via overige veldwerkers. Overige actoren kunnen ook een rol spelen in de aanpak van individuen die overlast veroorzaken, zoals de Raad voor de Kinderbescherming, Bureau Jeugdzorg en jeugdzorginstellingen en reclassering en instituties van de GGZ. Ook is een 'risicomanagende' rol weggelegd voor de Programmacoördinator Jeugd en Veiligheid op districtsniveau.

Het in 2005 uitgevoerde project 'En Nu Iets Positiefs' heeft als doel het perspectief van jongeren te verbreden en (samenwerkings)vaardigheden te vergroten. Het is een leer/werktraject dat risicojongeren bewust dient te maken van de kansen die zij in Nederland hebben op het gebied van onderwijs en arbeidsmarkt. Een nazorgtraject is onderdeel van het project.

Aan het begin van dit onderzoek zat het derde project ENIP met onder andere jongeren uit de Transvaalbuurt in de afrondende fase.

Voor jongeren die niet reageren op oproepen van Regionaal Meldcentrum en/of jongerenloket of geen gehoor meer geven aan vervolgafspraken, of jongeren waarbij Matchnet-partners er niet in slagen om ze bij het RMC of jongerenloket af te leveren is lokale trajectbegeleiding (LTB) ontwikkeld. Het wordt uitgevoerd door Spirit/SAC Amstelslad. LTB biedt twee modules, opsporen (huisbezoeken) en het aanbieden van intensieve trajecten.

*Tabel 10: Risicomanagende functies*

Institu <sup>t</sup> ie (actor)	Functie en/of institu <sup>t</sup> ie	rol
Gemeente Amsterdam	Korpsbeheerder (burgemeester) Dienst Openbare Orde & Veiligheid (OOV) Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) Dienst Zorg & Samenleven (DZS)	Regie regionaal beleid, verantwoordelijk OOV Regionaal beleid Regionaal beleid Regionaal beleid
Stadsdeel	Stadsdeelvoorzitter  (vicevoorzitter) Wethouder Welzijn & Zorg Beleidsmedewerkers OOV Beleidsmedewerker Jeugd  Beleidsmedewerker Jeugd en Veiligheid Sector Stadsdeelwerken (beheer openbare ruimte) Meldpunt Zorg en Overlast  Milieupolitie  Leerplichtambtenaren Zorgcoördinator Ketunit	Portefeuille Openbare Orde en Veiligheid  Portefeuille welzijn, voorzitter Brede Werkgroep Transvaal Beleid stadsdeelniveau Vooral subsidieverstrekking  Overlastgevende groepen in het stadsdeel Toezicht en aanpak openbare ruimte  Intake meldingen en doorverwijzen naar andere actoren Toezicht en handhaving in het kader van zwerfafval Handhaving leerplicht Inzet lokale hulpverlening van doelgroepjongeren

Politie	Korpschef	Regionaal beleid, verantwoordelijke
	Districtschef district 3	Beleid op districtsniveau, verantwoordelijke
	Chef Operationele Zaken district 3	Beleid op districtsniveau plus inzet personeel (ondersteuning)
	Wijkteamchef Linnaeusstraat	Beleid wijkteamniveau, inzet personeel
	Buurtregisseur Transvaalbuurt West	Netwerken, regie toezichthouders
	Buurtregisseur Transvaalbuurt Oost	Netwerken, regie toezichthouders
	Projectleider Jeugd politie Linnaeusstraat	Aanpak jeugdcriminaliteit en overlast
	Politieambtenaren op straat Projectcoördinator Jeugd politie in de Ketunit	Toezicht en handhaving Netwerk(en) aanpak problematische jeugdgroepen
OM	Officier van Justitie	Deelnemer Subdriehoek Oost (5.3)
	Ketenregisseur Ketunit Oost	Monitorgroep (5.3)
	Parketsecretaris Ketunit Oost	Plan van Aanpaktrio Oost (5.3)
ISA	Manager	Klankbordgroep Toezichthouders Transvaalbuurt (5.3)
	Toezi chthouders	Toezicht op straat
Dynamo	Teamleider Transvaal	Lid Brede Werkgroep Transvaal (5.3)
	Opbouwwerker Transvaal	Individuele burgers, Buurtbeheergroep, Brede Werkgroep e.a. (5.3)
	Kinderwerk Tienerwerk Jongerenwerk Jongerenopbouwwerker(s)	Doelgroep – 12 jr Doelgroep 12-15 jr Vanaf 15 jr  Individuele burgers, Brede Werkgroep e.a. (5.3)

Streetcor- network	Leidinggevende Jongerenwerker(s)	Brede Werkgroep Transvaal (5.3) Ambulante hulpverlening jongeren, Brede Werkgroep Transvaal (5.3)
SPIRIT	Medewerker Bureau Halt Uitvoerder Nieuwe Perspec- tieven Begeleider Lokale Traject Begeleiding	Uitvoerder, deelnemer ketenunit Hulp aan jongeren Hulp aan jongeren
Altra	o.a. Jeugdhulpverleners	Hulp aan jongeren (jeugdzorg en spe- ciaal onderwijs)
Stadstoe- zicht	Parkeertoezicht in de Trans- vaalbuurt Toezichthouders in de Vlie- gende Brigade (?)	Handhaving Toezicht en handhaving
GGD	Medewerkers Vangnet & Advies Medewerkers Vangnet Jeugd Overige veldwerkers	Screening en doorverwijzing Screening en doorverwijzing Screening en doorverwijzing
Overige actoren (niet limita- tief):	Raad voor de Kinderbe- scherming Bureau Jeugdzorg Agglome- ratie Amsterdam St. Reclassering Nederland Leger des Heils (reclassering) Jellinek Stichting Catch Project ENIP Programmacoördinator Jeugd en Veiligheid	In risicovolle situaties In risicovolle situaties Voorkomen recidive Voorkomen recidive Verslavingszorg en preventie Cultuureducatie onder risicojongeren En Nu Iets Positiefs (perspectief risi- cojongeren verbreden) J&V beleid in het district

### 5.2.3 Maatschappelijke functies

In het maatschappelijk middenveld is ook een behoorlijk aantal actoren actief rond de aanpak van overlast. Allereerst spelen de gemeente Amsterdam en het stadsdeel Oost/Watergraafsmeer een rol. Het gaat hierbij vooral om

functies op het gebied van welzijn, sport en educatie. In de Transvaalbuurt spelen vier woningcorporaties een rol in het middenveld, hoewel ze ook functies hebben gecreëerd die een rol spelen in de verdediging. Dit zijn Eigen Haard, Rochdale, Ymere en de Algemene Woningbouw Vereniging. In samenwerking met woningcorporaties wordt in verschillende wijken gewerkt aan een verbetering van het woningaanbod, het woongenot en de leefbaarheid. Er worden diverse initiatieven ontwikkeld en afspraken gemaakt, zoals meebetalen aan buurtconciërges, voeren van portiekgesprekken, bemiddelen bij overlastzaken binnen het complex, deelnemen aan buurtbeheeroverleg (bewonersoverleg) en 'Lik op stuk' beleid bij graffiti.

Dynamo is de welzijnsorganisatie in Oost/Watergraafsmeer. Zij verzorgen onder andere speeltuinwerk, schuldhulpverlening, preventie en hulpverlening van schulden, peuterspeelzalen, buurtmoeders (opstapje, voor moeders en kinderen < 4 jr), Loket Zorg en Samenleven, ouderenadviseurs, de voorschool, maatschappelijk werk, Sociaal Raadsliden, de computerloots, het klussenteam en het multifunctioneel ouderencentrum en Wonen Plus. Andere gesubsidieerde activiteiten zijn het meidendecentrum Silver Scissors, Buurt Online, De Bloem (intercultureel ontmoetingscentrum voor vrouwen) en De Kring.

Verder zijn in het middenveld drie religieuze (Islamitische) stichtingen actief. De doelstellingen van deze stichtingen hebben te maken met bevordering van de dialoog tussen allochtone en autochtone buurtbewoners. Zij hebben een breed activiteitenaanbod voor Marokkaanse en Turkse buurtbewoners. Voor migranten zijn veel specifieke voorzieningen aanwezig. De Marokkaanse stichting El Ithiaad Chora, de stichting Sociaal Cultureel Centrum voor Marokkanen (SCCM), de Turkse stichting Enderun en de stichting Turks Islamitisch Sociaal Cultureel Centrum (T.I.S.C.C.) hebben allemaal een aanbod op het gebied van voorlichting en informatie, Nederlandse taalles en huiswerkbegeleiding. De stichtingen El Ithiaad Chora en SCCM leveren een bijdrage aan het contactvadersproject.

In de Transvaalbuurt zijn een drietal basisscholen en een middelbare school. Deze scholen zitten (nog) niet zozeer in netwerken rond de aanpak van overlast. Vooral de basisscholen doen wel mee in projecten die een relatie hebben tot veiligheid en leefbaarheid. Voorbeelden hiervan zijn verschillende projecten die worden gesubsidieerd door het stadsdeel, zoals projecten die gericht zijn op normen en waarden, de zondagsschool (Kinde-

ren gaan op zondag naar school van 10.00 – 14.00 uur en krijgen een programma dat is gericht op versterking van taalvaardigheid, leervaardigheden en ontwikkelen sociale competentie (jong burgerschap)), SPRINT (voorkomen van jeugdcriminaliteit door signalering en preventieve interventie bij kinderen van 8-12 jaar die risicovol gedrag vertonen) en een voor-schoolproject om kinderen op de basisschool voor te bereiden. In de Transvaalbuurt is verder een Ouder-en Kindcentrum van de GGD gevestigd (ook voor gezinnen uit de omliggende buurten). Een van de functies die het centrum heeft is het consultatiebureau. In het algemeen zijn er de gemeentelijke voorzieningen en het Jongerenloket Oost.

De Buurtbeheergroep is in eerste instantie bedoeld als klankbordgroep van burgers voor het stadsdeel en hoort dus eigenlijk in de voorhoede thuis. Aangezien uit observaties en interviews blijkt dat soms meer deelnemers aanwezig zijn van instanties dan burgers, wordt de groep tevens in het middenveld geplaatst. Vaste deelnemers van de Buurtbeheergroep zijn namelijk Dynamo (opbouwwerker), enkele vertegenwoordigers van het Stadsdeel (beleidsmedewerker OOV, contactambtenaar, vertegenwoordiger Milieupolitie), de politie (buurtregisseur), woningcorporaties, en van de overige actoren enkele bewoners waaronder (soms) de contactvaders.

*Tabel 11: Middenveld*

Instituut (actor)	Functie en/of institutie	Rol
Gemeente Amsterdam	Korpsbeheerder (burgemeester) Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling Dienst Zorg & Samenleven	Regie regionaal beleid  Beleid  Beleid
Stadsdeel	Stadsdeelvoorzitter (en Dageelijks Bestuur Afdeling buurtbeheer	Voorzitter DB en portefeuillehouder OOV contactambtenaar Transvaalbuurt
Woningcorporaties	Eigen Haard Rochdale Ymere AWV	Stedelijke vernieuwing Transvaal (pijler veiligheid)

Dynamo	Welzijnswerk	Zie paragraaf
Religieuze stichtingen	SSCCM (St. Sociaal Cultureel Centrum voor Marokkanen) El Ithiaad Chora  TISCC (Turks Islamitisch Sociaal Cultureel Centrum) Gebedsruimten Al-Kabir, Al Fath Eyup Sultan	Sociaal netwerk Marokkanen  Sociaal netwerk Marokkanen  Sociaal netwerk Turken  Sociaal netwerk (Marokk. en Turkse) moslims
Scholen	Basisschool De Kraal (Openbare Kunstmagneetschool) Basisschool De Kraanvogel (Protestants-christelijk) Basisschool De Kaap (Openbaar) Middelbare School: Praktijkafd. van het ROC te Amsterdam, de LUCA	Signalering en preventie
GGD	Ouder- kind centrum	Voorlichting, gezondheidszorg, hulp en advies
Overige actoren	De Meren (voorheen Riagg) Jellinek, Sociaal Psychiatrisch Diensten Centrum Amsterdam Thuiszorg HVO/Querido Leger des Heils Raad voor de Kinderbescherming Bureau Jeugdzorg	Diverse rollen Vooral preventie, signaleren en hulpverlening
Buurtbeheergroep	Buurtbeheergroep Transvaal: Dynamo (opbouwwerker), enkele vertegenwoordigers van het Stadsdeel (beleidsmedewerker OOV, contactambtenaar, vertegenwoordiger Milieupolitie), de politie (buurtregisseur), woningcorporaties, en van de overige actoren enkele bewoners	Breed aanspreekpunt voor beleidsmakers en voor burgers, vergadering is voor iedere betrokkene in de Transvaalbuurt toegankelijk. Wordt begeleid door opbouwwerk van Dynamo en de contactambtenaar van het stadsdeel.



	waaronder (soms) de contactvaders.	
--	------------------------------------	--

#### 5.2.4 De burgers

In de voorhoede zijn diverse burgerinitiatieven en netwerken waarin burgers een rol krijgen toebedeeld. In de Transvaalbuurt gebeurt veel door en voor bewoners zelf, hoewel bepaalde bevolkingsgroepen, voornamelijk minderheden, relatief veel minder vertegenwoordigd zijn in de samenwerkingsverbanden. Zo nu en dan is sprake van een ‘aanval’ vanuit de voorste linie (de burgers). Een mooi voorbeeld hiervan is ‘bakkie in de buurt’, waarbij bewoners gebruik kunnen maken van een mobiel terras om op straat gezellig koffie te gaan drinken (zie [www.bakkieindebuurt.nl](http://www.bakkieindebuurt.nl)). In feite eisen zij op deze wijze de pleinen terug van overlastveroorzakers.

Sinds februari 2003 lopen in de Transvaalbuurt contactvaders door de buurt. Het zijn vrijwillige buurtbewoners die door hun aanwezigheid op straat de sociale controle in de Transvaalbuurt proberen te vergroten. Zij spreken vooral de jongere Marokkaanse tieners aan op hun gedrag en proberen te bemiddelen tussen de jongeren, hun ouders en de buurtregisseur. Ze hebben daartoe trainingen gevolgd over leven in twee culturen, communicatie en het houden van toezicht. Vanuit twee Marokkaanse stichtingen lopen inmiddels ongeveer 25 contactvaders in de buurt rond. Deze contactvaders zijn geworden onder leden van de Islamitische stichtingen SCCM en El Ithiaad Chora. Zij werden tot oktober 2007 begeleid door een projectleider van Streetcornerwork. (Wellicht is er inmiddels een nieuwe projectleider). Ze zijn ingedeeld in teams. Afgesproken is dat zij dagelijks, behalve op zaterdag, hun rondes door de Transvaalbuurt maken. Hierbij doen zij ook het Veiligheidssteunpunt aan.

Er is ook een ‘winkelstraatmanager’ actief in de buurt. Zij is ingesteld om het economisch ondernemersklimaat te bevorderen.<sup>33</sup> Het project is gericht op de revitalisering van verouderde winkelstraten in de Trans-

---

<sup>33</sup> <http://www.doelstelling2.amsterdam.nl/groottoost/project-winkelmanager-oosterpark.htm>

vaalbuurt. De winkelstraatmanager heeft onder meer als taak op te treden als schakel tussen stadsdeel, politie, bedrijfspandeigenaar en ondernemer, zich in te zetten om langdurige leegstand en het verdwijnen van bedrijfsruimte te voorkomen en de winkeliersvereniging te ondersteunen en adviseren. De winkelstraat manager is deelnemer in de Brede Werkgroep Transvaal.

*Tabel 12: De voorhoede*

<b>Knooppunt</b>	<b>Samenwerking tussen</b>	<b>Rol</b>
Buurtbeheergroep	Burgers en instanties	Burgers zijn aanspreekpunt voor stadsdeel en andere partijen
Contactvaders	Vanuit 2 Marokkaanse stichtingen lopen contactvaders in de buurt rond op straat.	Bevorderen sociale cohesie en toezicht op straat. De contactvaders worden begeleid door Streetcornerwork
Bewonerscommissies	Bewonerscommissies: Transvaal (belangenbehartiging huurders Ymere) Algemene Woningbouw Vereniging (belangenbehartiging huurders AWW)	Bewonerscommissies worden begeleid door de woningcorporaties
Bewonersgroepen	Wij van de Wijk (bewoners die zich inzetten voor alle bewoners op en rond het Krugerplein. Bijzondere aandachtspunten: bevorderen sociale veiligheid en tegengaan van drugsoverlast) Kraaipanstraat (wisselend aantal bewoners, o.a. organiseren van straatpicknick) Majubastraat Afrikanerplein (sinds voorjaar 2007, i.v.m. overlast op het plein door drugsgebruikers/dealers)	Bewonersgroepen worden begeleid door de opbouwwerker(s) van Dynamo.
Overige 'buurtinitiatieven'	Buurtbeheergroep Steve Biko-plein 4-mei werkgroep (organiseert dodenherdenking in de Transvaalbuurt) Buurtonline	Voor en door burgers, hier en daar vindt begeleiding plaats vanuit opbouwwerk van Dynamo. De meeste initiatieven krijgen een vorm van subsidie van het stadsdeel.

	'Bakkie in de buurt' de buurtwebsite Transvaal (transvaal.bewonersnet.nl) de werkgroep "Actie op straat" op het Afrikanerplein, de Straatfeestcommissie Da- nie Theronstraat, "Mont Martre in Oost" een initiatiefgroep van au- tochtone Nederlandse ouders die samen hun kind in de buurt naar school doen. De Bloem (intercultureel ontmoetingscentrum voor vrouwen) Kraakpand PS28 Winkelstraatmanager	
--	---	--

### 5.3 De netwerken

De netwerken zullen worden beschreven aan de hand van (1) de titel die actoren het netwerk hebben gegeven, (2) de vaste deelnemende actoren, (3) de voorzitter van het netwerk en (4) de doelstellingen. Aangezien netwerken in de organisatie van veiligheid onderling met elkaar in verbinding kunnen staan, wordt hier en daar ook gerefereerd aan de netwerken waarbij overlast een gerelateerd probleem is. De meeste actoren uit de vorige paragraaf zitten in een of meerdere netwerken. Daarnaast hebben actoren overleg en samenwerkingsverbanden met de eigen achterban. Deze zijn buiten beschouwing gelaten.

Het eerste dat opvalt tijdens de interviews, is dat actoren regelmatig verschillende partners in hetzelfde netwerk vermelden. Ook de doelstellingen van de netwerken zijn niet bij alle partners even goed bekend (zelfs niet bij deelnemende actoren). Het is dus mogelijk dat de beschrijving van de netwerken niet helemaal 'correct' is. In 'willekeurige' volgorde zullen de netwerken aan de orde komen.

*Tabel 13: Netwerken in relatie tot de aanpak van overlast (in willekeurige volgorde)*

Naam	Doel
1 Territoriale en functionele subdriehoeken district 3	beleidsmatige afstemming op basis van het regionale veiligheidsbeleid
2 Minidriehoek	afstemming op stadsdeelniveau van de drie veiligheidspartners
3 Monitorgroep district 3 (Oost)	adviseert de subdriehoek van district 3 over de prioritering van overlastgevende en hinderlijke jeugdgroepen in het district
4 ‘Plan van aanpak’ overleg district 3 (Oost)	concreet plan van aanpak formuleren op een door de subdriehoek geprioriteerde jeugdgroep
5 Brede Werkgroep Transvaal	bijdrage leveren aan verbeteren leefbaarheid en veiligheid in de Transvaalbuurt
6 Signaleringsoverleg Krugerplein	Signaleren problemen omgeving Krugerplein en deze uitzetten bij de juiste partner(s).
7 Projectgroep Stedelijke Vernieuwing Transvaal	door woningverbetering een bijdrage leveren aan de leefbaarheid in de Transvaalbuurt
8 Buurtbeheergroep Transvaal	klankbordfunctie voor stadsdeelbeleid en – uitvoering (informatie halen en brengen), daarnaast een rol in de bevordering van de sociale cohesie
9 Marokkaanse contactvaders	door aanwezigheid op straat sociale controle vergroten waardoor eventuele overlastsituaties op straat (veroorzaakt door jongeren) verminderen.
10 BOMO (bestuursoverleg migrantenorganisaties)	afstemming buurtregisseur politie en migrantenorganisaties
11 Klankbordgroep OAIS	bijdrage leveren aan de leefbaarheid in de Transvaalbuurt in de door vermindering van overlast van afval op straat.
12 Klankbordgroep Toezichthouders Transvaal	bewaken inzetafspraken van deelnemende partijen; bespreken en zo mogelijk oplossen van geconstateerde knelpunten
13 MATCHNET Regio Groot Oost	casuïstiek overleg voor risicojongeren van ongeveer 12 tot 18 jaar die woonachtig zijn in Amsterdam Groot Oost
14 Vliegende Brigade	overlast van drugsgebruikers, gokkers en jongeren tegengaan door toezicht en handhaving van regels op straat en doorverwijzing naar de zorg.

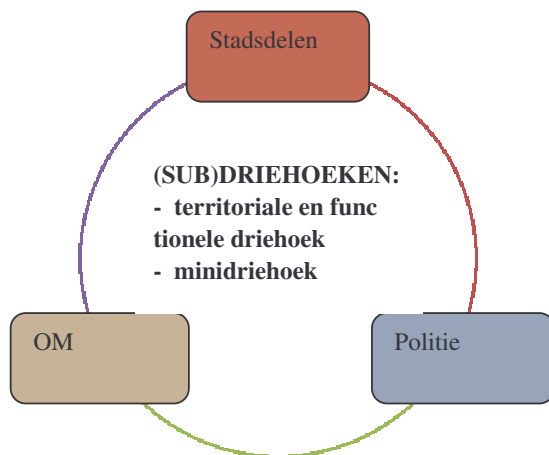
Er zijn drie specifieke netwerken die zich onderscheiden van de vorige 14 omdat informatie gebundeld wordt en samengewerkt wordt vanuit een locatie.

*Tabel 14: Netwerken vanuit een locatie*

Naam	Doel
15 Steunpunt Transvaal (buurniveau)	Buurtservice & veiligheid (verhoging leefbaarheid en veiligheid in de wijk).
16 Meldpunt Zorg en Overlast (stadsdeelniveau)	Overlast van burens en direct omwonenden verminderen.
17 Ketennunit (districtsniveau)	Aanpak jeugdcriminaliteit en veelplegers. Informatieknooppunt.

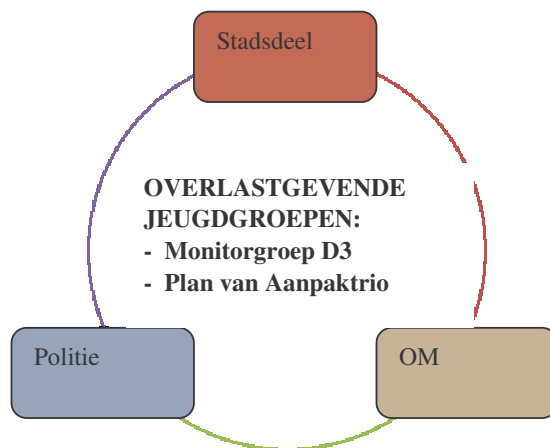
#### *Netwerken betreffende algemeen beleid en afstemming*

Elk politiedistrict heeft een (1) *territoriale subdriehoek*. In district 3 is dit een overlegvorm tussen de twee stadsdelen Oost/Watergraafsmeer en Zuidoost (stadsdeelvoorzitters, beleidsambtenaren) (zitten voor), OM (gebiedofficier eventueel aangevuld met andere medewerkers van het Parket) en politie (onder andere districtschef, chef operationele zaken). De subdriehoek wordt in de praktijk uitgebreid met (ondersteunende) functies uit deze drie instituties. Het doel van de subdriehoek is beleidsmatige afstemming op basis van het regionale veiligheidsbeleid. De gezamenlijke doelen van de drie partners op politiedistrictsniveau worden in de subdriehoek vastgesteld. Naast deze territoriale subdriehoek zijn er *functionele driehoeken*, die beleidsvoorstellen op centraalstedelijk niveau op specifieke onderwerpen voorbereiden. In dit verband relevant zijn die van drugs, jeugd, toezicht & handhaving. Er is ook een (2) *minidriehoek* (driehoek op stadsdeelniveau). Daarin zijn de driehoekspartners vertegenwoordigd door de Stadsdeelvoorzitter Oost/Watergraafsmeer (voorzitter), het OM en de Wijkteamchefs binnen het stadsdeel. In de minidriehoek worden, naast de afstemming van de jaarplannen, actuele ontwikkelingen met betrekking tot de veiligheidssituatie in het stadsdeel besproken en de inzet daarop.



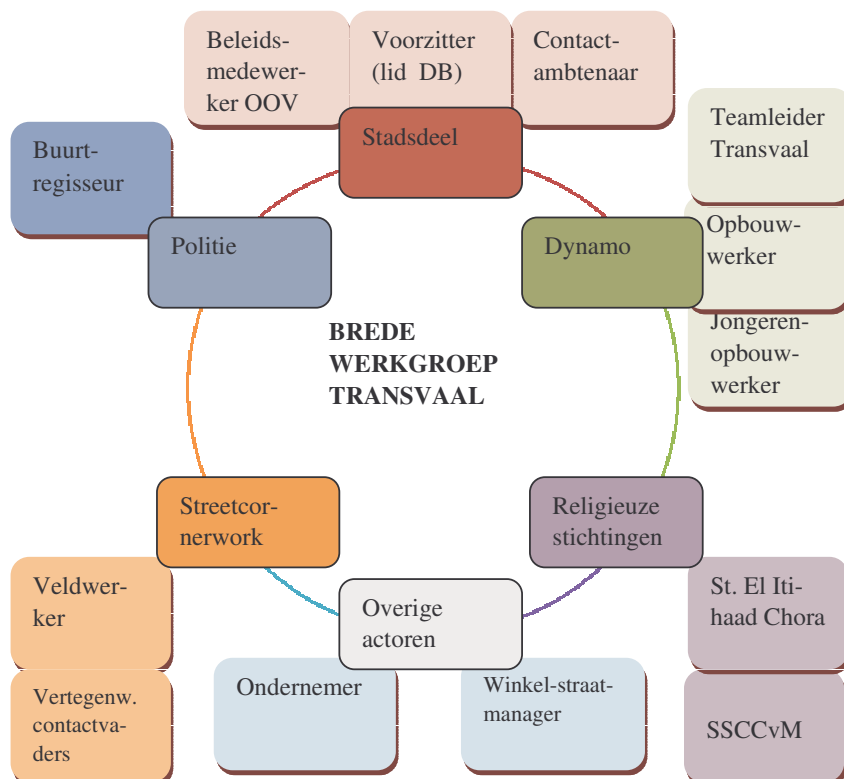
### *Overlastgevende jeugdgroepen*

De Ketenregisseur van de Ketenunit, de Projectcoördinator Jeugd van de politie en de Programmacoördinator Jeugd en Veiligheid (voorzitter) van district 3 komen eens per maand samen in een (3) *monitorgroep*. De doelstelling van deze groep is: advisering van de subdriehoek van district 3 over de prioritering van overlastgevende en hinderlijke jeugdgroepen in het district. De plannen van aanpak van de geprioriteerde jeugdgroepen van het district worden gemaakt door het (4) '*Plan van aanpak*' *TRIO* district 3 (Oost). De basisinstituten van dit overleg zijn dezelfde als in de Monitorgroep. De basisactoren zijn: Stadsdeel (beleidsmedewerker Jeugd en Veiligheid en de zorgcoördinator van de Ketenunit), het openbaar ministerie (de parketsecretaris van de ketenunit), en de politie (de Projectcoördinator Jeugd van de politie en/of de buurtregisseur). Afhankelijk van de situatie die moet worden aangepakt, wordt het overleg aangevuld met Dynamo (jongerenwerk), Streetcornerwork, woningcorporaties, et cetera. Het overleg wordt volgens een professional gevoerd door niet meer dan zes personen om slagvaardig te kunnen blijven. De doelstelling is een concreet Plan van Aanpak formuleren op een door de subdriehoek geprioriteerde groep waarin aan de orde komt wat de individuele situatie van de jongere is, wat er in de buurt voor deze jongere (te doen) is, en waarom de overlast op deze plek plaatsvindt.



### *Lokale netwerken*

Een belangrijk netwerk is de (5) *Brede Werkgroep Transvaal*. In dit netwerk zijn meerdere actoren vertegenwoordigd, maar in ieder geval vijf instituties: Het stadsdeel (wethouder tevens voorzitter, beleidsmedewerker OOV, contactambtenaar), de politie (buurtregisseur(s)), de welzijnsorganisatie Dynamo en Streetcornerwork (jongeren(opbouw)-, sportbuurt- en sociaal-cultureel werk), vertegenwoordigers van de religieuze instellingen. Daarnaast nemen de winkelstraatmanager en een ondernemer(s) deel aan de werkgroep.



De huidige doelstelling van het (operationele) overleg van dit netwerk is: verbeteren leefbaarheid en veiligheid in het bijzonder in de Transvaalbuurt (oorspronkelijke doelstelling: Bewaking voortgang Breed Herstelplan Krugerplein). De werkgroep wordt in 2001 door het stadsdeel opgericht naar aanleiding van overlastproblemen op het Krugerplein. Aangezien een deel van de problemen op het Krugerplein in 2006 lijken opgelost maar zijn verschoven naar andere delen van de Transvaalbuurt, is de naam veranderd en wordt dit netwerk vanaf 2006 niet meer Brede Werkgroep Krugerplein maar Brede Werkgroep Transvaal genoemd.

Uit diverse memo's van ambtenaren van het stadsdeel en uit het Jeugd en Veiligheidsplan blijkt dat dit een belangrijk netwerk is in de aanpak van overlast in de Transvaalbuurt. Dit is een van de redenen om de dimensies in de besturing van veiligheid in dit netwerk te toetsen met behulp van een enquête (zie bijlage 1). Zo wordt bijvoorbeeld gesteld dat de Brede Werkgroep Transvaal een klankbordfunctie heeft, “in de zin dat knelpunten en succesfactoren uit de praktijk snel naar boven komen” en een afstemmingsfunctie: “het is een belangrijk middel om beleidsvernieuwing en –aanpassing te voeden” (uit: Memo van De Ruiter, 2007).

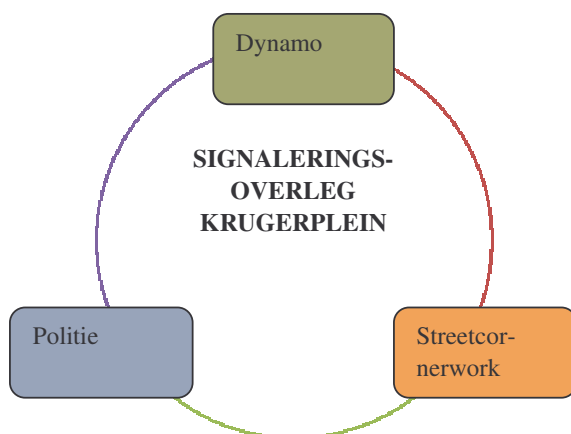
“De Brede Werkgroep ... kreeg aanvankelijk als taak jongerenoverlast te verminderen. In het voorjaar van 2001 verscheen hiervoor het plan van aanpak ‘Jeugd en Jongeren Transvaal’, een plan gericht op het opzetten van nuttige vrije tijdsbestedingen voor jongeren, het versterken van sociale cohesie en het vergroten van de veiligheid. Een aantal bewoners zag maatregelen tegen de opkomende drugsoverlast echter onvoldoende terug in het plan. Zij stelden vervolgens het Breed Herstelplan Krugerplein op, in juni 2002 aangeboden aan het stadsdeel en politie. In september van dat jaar is een aangepaste versie van dit plan door het stadsdeel geaccordeerd. Beide plannen vullen elkaar aan” en de Brede Werkgroep houdt de voortgang in de gaten (uit: Memo van De Ruiter, 2007). Daarnaast speelt “de werkgroep (speelt) een rol in de projecten en acties die lopen voor de Transvaalbuurt en die betrekking hebben op de leefbaarheid in het algemeen en veiligheid in het bijzonder. Tevens kan het een initiërende rol spelen in beleidsontwikkeling op grond van de signalen die uit het gezamenlijke netwerk van de werkgroepleden komen” (Memo van Verbeet, 2007).

In het Jeugd en Veiligheidsplan is over de Brede Werkgroep te lezen (pagina 14): “De aanwezige professionals zijn enthousiast over de manier

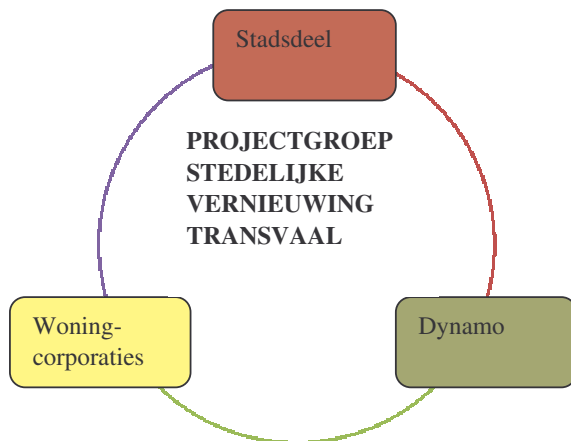


van samenwerken binnen de Brede Werkgroep. De jongerenoverlast is verminderd maar er zijn nieuwe, andere problemen ontstaan. Ook voor de veranderde problematiek kan de Werkgroep een rol spelen. Afgesproken wordt om door te gaan met de Brede Werkgroep waarbij niet meer alleen aandacht besteedt zal worden aan jongerenoverlast maar men zich in algemener zin richt op het thema “Leefbaarheid”. Wellicht zal de samenstelling van de projectgroep daardoor moeten worden gewijzigd of aangevuld met andere professionals. Per keer zal naar de agenda worden gekeken of de aanwezigheid van jeugdorganisaties bij de bijeenkomst wenselijk is.”

In tegenstelling tot de Brede Werkgroep Transvaal, is in het (6) *signaleringsoverleg Krugerplein* sprake van casuïstiekbespreking door de volgende actoren: professionals (uitvoerenden) van Dynamo (opbouwwerker tevens voorzitter, jongerenwerker, pleinwerk), politie (buurtregisseurs), Streetcornerwork. De doelstelling van het Signaleringsoverleg Krugerplein is: het signaleren van problemen in de omgeving van het Krugerplein en deze uitzetten bij de juiste partner(s).

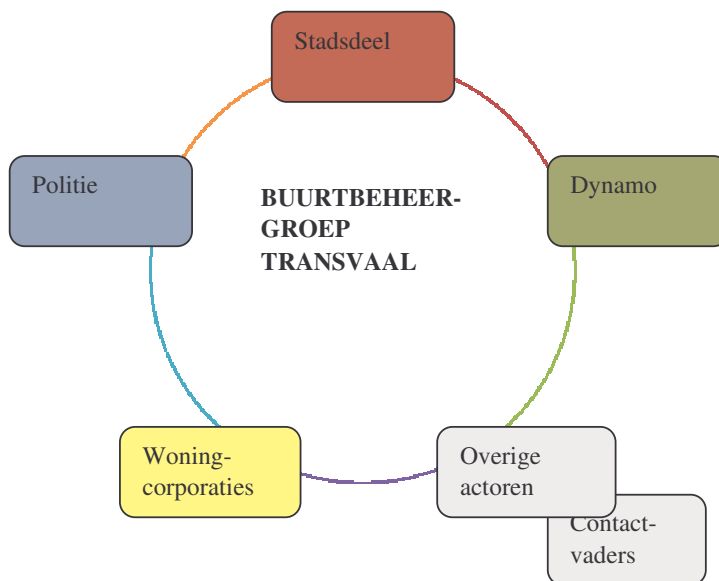


De vier Woningcorporaties, Dynamo (opbouwwerker) en stadsdeelambtenaren komen samen in de (7) *Projectgroep Stedelijke Vernieuwing Transvaal*. De doelstelling van deze projectgroep is: door woningverbetering een bijdrage leveren aan de leefbaarheid in de Transvaalbuurt. Door: Beleidsmatige afspraken over het aantal te verbeteren woningen/portieken. Tijdens overleg wordt de voortgang van de het stedelijk vernieuwingsplannen besproken (het Wijkactieplan).



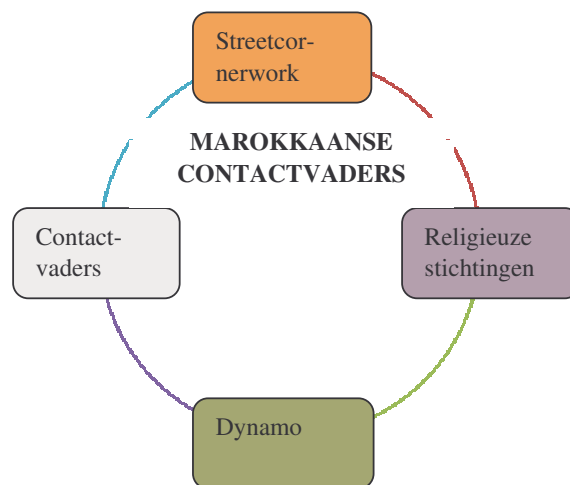
### *Burgerparticipatie in netwerken*

Zoals (bijna) elke buurt in Amsterdam heeft de Transvaalbuurt een (8) *Buurtbeheergroep*. Zij komt ongeveer eens in de twee maanden bijeen en bestaat uit Dynamo (opbouwwerker tevens voorzitter), enkele vertegenwoordigers van het Stadsdeel (beleidsmedewerker OOV, contactambtenaar, vertegenwoordiger Milieupolitie), de politie (buurtregisseur), woningcorporaties, en van de overige actoren enkele bewoners waaronder (soms) de contactvaders. De doelstelling van de Buurtbeheergroep Transvaal is: het vormen van een klankbord van burgers voor stadsdeelbeleid en – uitvoering. Het is tevens een bron van informatie over ontwikkelingen in de buurt (ook van burgers).

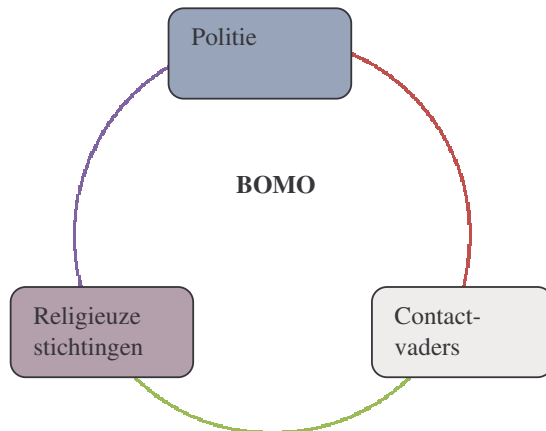


Onderdeel van de buurtbeheergroep is de buurtschouw. Elk jaar wordt vanuit de buurtbeheergroep Transvaal twee buurtschouwen georganiseerd. Een in het voorjaar en een in het najaar. De schouw in het najaar heeft een accent op veiligheid en verlichting. De schouw wordt onder andere georganiseerd door de opbouwwerker van de Transvaalbuurt. Uitgenodigd om mee te lopen zijn: bewoners onder wie de Marokkaanse contactvaders, het stadsdeel (de gebiedsbeheerder Transvaal, de contactambtenaar Transvaal, de wethouder buurtbeheer, de Milieupolitie), Dynamo (medewerkers, beheerder van de straatverlichting), Steunpunt Transvaal (medewerkers waaronder de park- en buurtconciërges), de politie (de buurtregisseur), woningcorporaties (medewerkers) en ander professionals. Tijdens de schouw lopen bewoners en professionals met elkaar door de buurt en ze wijzen elkaar op verbeterpunten, ergernissen, succesverhalen et cetera. Verbeteringen die tijdens de schouw worden gesignaleerd, worden in een opnameapparaat ingesproken en later verwerkt. De buurtbeheergroep wordt op de hoogte gehouden van de voortgang van deze punten.

De (9) *Marokkaanse contactvaders* kunnen in het overleg dat zij zelf voeren ook gezien worden als een netwerk. Het is een samenwerkingsverband tussen de twee Islamitische stichtingen (de Stichting Sociaal Cultureel Centrum voor Marokkanen (SSCCM) en El Ithiaad Chora), Streetcornerwork (en Dynamo). De doelstelling van dit netwerk is: het vergroten van de sociale controle door aanwezigheid op straat, waardoor eventuele overlastsituaties op straat (veroorzaakt door jongeren) verminderen.

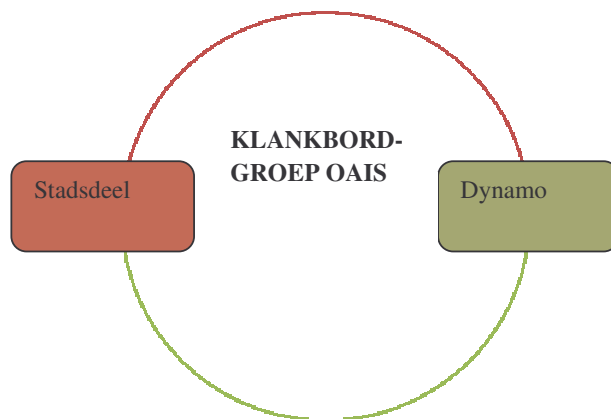


De (religieuze) migrantenorganisaties (SSCM, El Ithiaad Chora en TISCC) komen ongeveer zes keer per jaar bij elkaar met de Marokkaanse contactvaders en de buurtregisseur in het (10) *Bestuurlijk Overleg Migranten Organisaties* (indien nodig vaker). De doelstelling van dit overleg is: (on)gevraagd adviseren van het stadsdeel (over stadsdeelbeleid). Het is een netwerk om de ‘vrede in de buurt te bewaren’. (In geval van crisis: 1) middel om te weten wat er speelt, 2) afspraken maken/herbevestigen.)

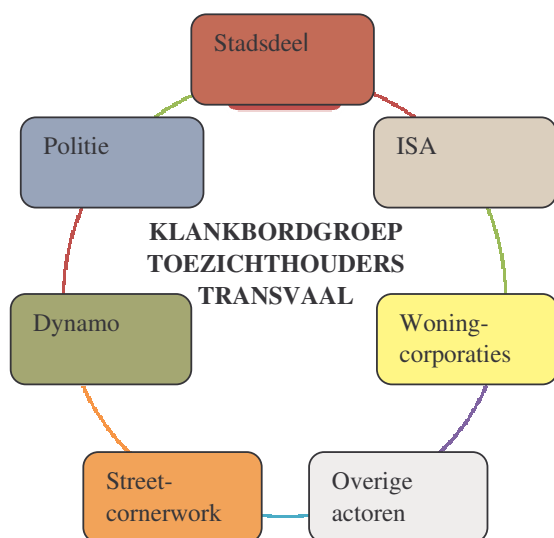


### *Klankbordgroepen*

Een van de projecten in de buurt die aan de orde komt in vergaderingen van de buurtbeheergroep en tijdens de buurtschouw, is het project ‘Adopteer een afvallocatie’ in het kader van ‘Transvaalbuurt Schoon en Heel’ (zie hoofdstuk 4). Voor dit project is een (11) *Klankbordgroep O AIS* opgericht, dat als ‘sparringpartner’ fungeert voor het Projectteam van het stadsdeel dat het project (bege)leidt. Deze klankbordgroep bestaat uit medewerkers van het stadsdeel (o.a. teamleiders Milieupolitie en Afvalinzameling, contactambtenaar Buurtbeheer) en opbouwwerker(s) van Dynamo. De doelstelling van deze Klankbordgroep: het leveren van een bijdrage aan de leefbaarheid in de Transvaalbuurt door vermindering van overlast van afval op straat.

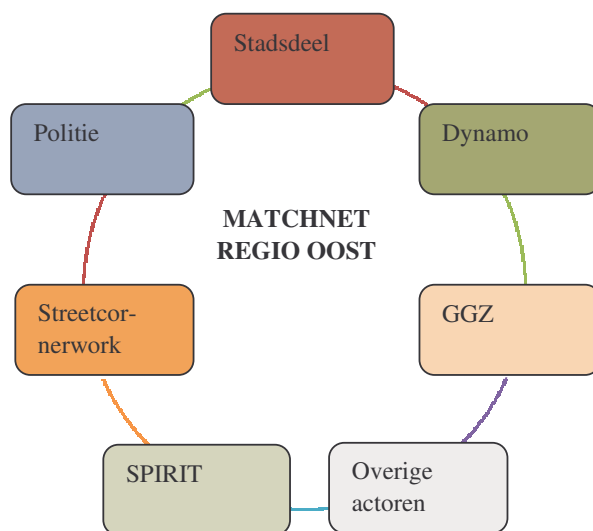


Een andere klankbordgroep is de (12) *Klankbordgroep Toezichthouders Transvaal*. Deze Klankbordgroep bestaat nog niet zo lang (oktober 2007) aangezien de toezichthouders van ISA er pas formeel zijn vanaf 23 april 2007. Voor het (eerste) overleg waren uitgenodigd die partijen die betrokkenheid hebben (of zouden moeten hebben) bij het toezicht en met wie mogelijk samengewerkt kan worden. Betrokken actoren zijn: Stadsdeel (beleidsmedewerker OOV, sector Stadsdeelwerken de wijkbeheerder, de gebiedsmanager, de contactambtenaar, beleidsmedewerker Jeugd en veiligheid, de Milieupolitie), politie (buurtregisseur), ISA (manager), Dynamo (opbouwwerker), Streetcornerwork, woningcorporaties en van de overige actoren de winkelstraatmanager. De samenstelling van de groep kan nog veranderen, afhankelijk van noodzaak en wensen. Doel van het overleg is het bewaken van inzetafspraken van de deelnemende partijen, bespreken en zo mogelijk oplossen van geconstateerde knelpunten, adviseren over project- en beleidsmatige aanpassingen.

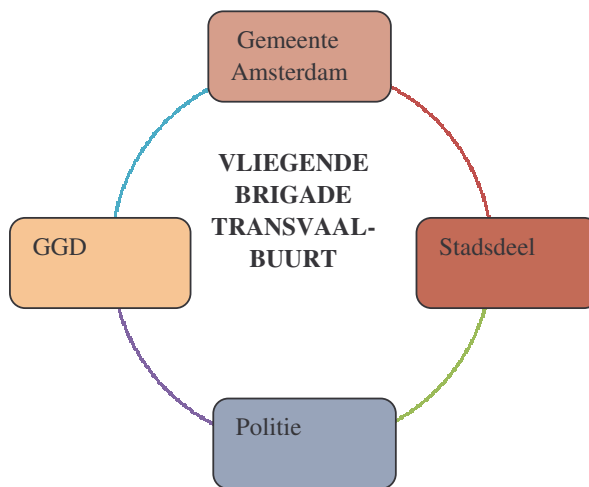


### *Overige netwerken*

Er is tevens een casuïstiek overleg over risicojongeren, (13) *MATCHNET Regio Groot Oost* genaamd. Het heeft een (vrijgestelde) voorzitter vanuit het stadsdeel. Overige actoren zijn: (Leerplicht)ambtenaren Stadsdeel Zeeburg en Oost Watergraafsmeer, Politie (o.a. projectleider Jeugd Linnaeusstraat), Dynamo (MDSO, SWW, SWO/JOT), Streetcornerwork Oost/ Watergraafsmeer, Spirit (LTB en Nieuwe Perspectieven), GGZ (AMC\De Meren) en overige actoren, zoals vertegenwoordigers van de Ketenuit (o.a. zorgcoördinator), Bureau Jeugdzorg Oost (voorkeur), ALTRA-Oost, Jongerenloket Oost, Regionaal Meld Centrum (cluster Oost/centrum), SHID en Welzijn aan het IJ (nu Civic Zeeburg). De doelstelling van Matchnet is: het zijn van een casuïstiek overleg voor risicojongeren van 12 tot 18 jaar die woonachtig zijn in Amsterdam-Oost.



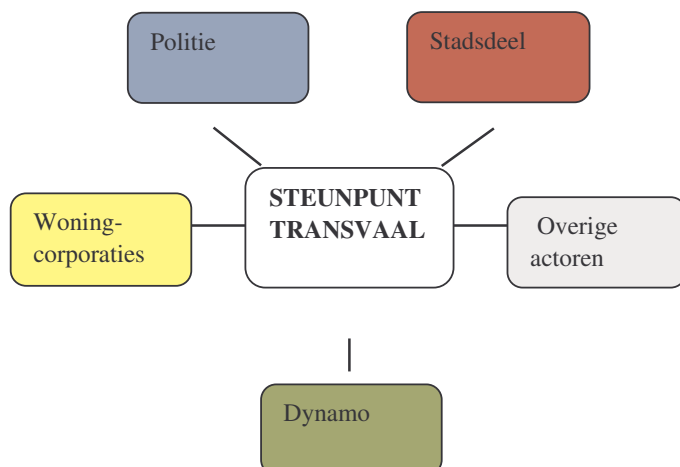
Ten tijde van het empirische onderzoek was de (14) *Vliegende Brigade* in de Transvaalbuurt in oprichting. De Vliegende Brigade is een interventieteam dat bestaat uit toezichthouders, BOA's (bevoegd om bekeuringen uit te delen) en veldwerkers van de GGD (Plan van aanpak, 2007). Met deze operationele Brigade wil de gemeente Amsterdam overlast terugdringen door overlastveroorzakers niet alleen te bekeuren (straffen), maar ook beter door te geleiden naar zorg, dagbesteding en/of (opvoedings)ondersteuning. De Brigade richt zich allereerst op verslaafden (vooral de zorgmijders die bij de GGD nog niet bekend zijn), maar zal in de Transvaalbuurt ook jongeren en hun verzorgers aanspreken op overlastgevend gedrag. In het Plan van aanpak Vliegende Brigade Transvaalbuurt staan de volgende actoren vermeld (pagina 8): de gemeente Amsterdam (Dienst OOV met ambtenaren en Dienst Stadtoezicht met MTV'ers en bijzondere opsporingsambtenaren), het stadsdeel Oost/Watergraafsmere (ambtenaren), de politie (buurtregisseur) en de GGD (veldwerkers). Doelstelling: Toezicht en handhaving van regels op straat om overlast tegen te gaan en zorgmijders doorverwijzen naar de zorg.



### *Netwerken op locatie*

Verschillende instanties houden via het *Steunpunt Transvaal* nauw contact met elkaar. Actoren: Stadsdeel (beleidsmedewerker OOV), Politie (buurtregisseur) en Dynamo (leidinggevende, opbouwwerker, park- en buurtconciërges), Woningbedrijf Amsterdam. Doelstelling: Buurtservice & veiligheid (verhoging leefbaarheid en veiligheid in de wijk). Het steunpunt beoogt laagdrempelig te zijn voor de burgers uit de buurt. Daarom houden partners (buurtregisseurs van de politie, woningcorporaties en het opbouwwerk) er ook spreekuur. Daarnaast is het een uitvalsbasis voor de park- en buurtconciërges. Het is open voor burgers van maandag tot en met vrijdag van 9.00 tot 17.00 uur. Alle meldingen zijn welkom en worden uitgezet naar andere partners. (Uit de folder van het Steunpunt: "Steunpunt Transvaal geeft antwoord op al uw vragen en biedt hulp op het gebied van leefbaarheid en veiligheid in de Transvaalbuurt")





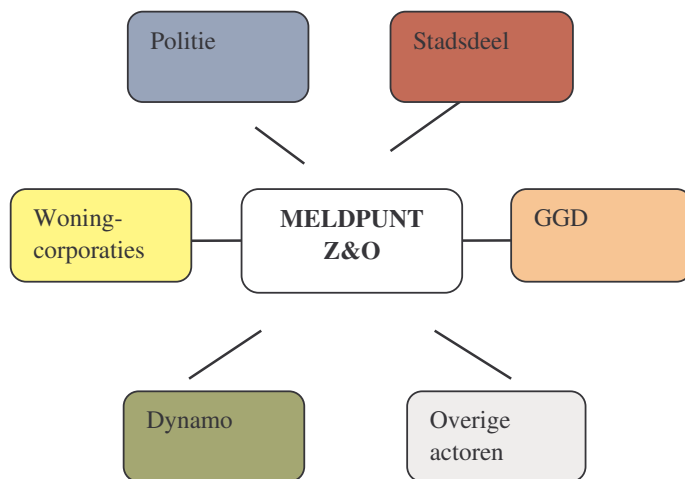
Het *Meldpunt Zorg en Overlast* werkt samen met diverse instituties: de politie, de woningcorporaties, de GGD en overige instanties (De Meren, Jellinek, Sociaal Psychiatrisch Diensten Centrum), Amsterdam Thuiszorg, Dynamo (maatschappelijk werk en ouderenzorg), Leger des Heils. Doelstelling: Overlast van burens en direct omwonenden verminderen. Door: Klachten registreren en samen met partners onderzoeken. Afhandeling ook in samenwerking met betrokken instanties. Periodiek overleg met partners. Er bestaat een convenant en informatie kan worden uitgewisseld.

Vormen van overlast die niet afgehandeld worden door het Meldpunt Zorg en Overlast:<sup>34</sup>

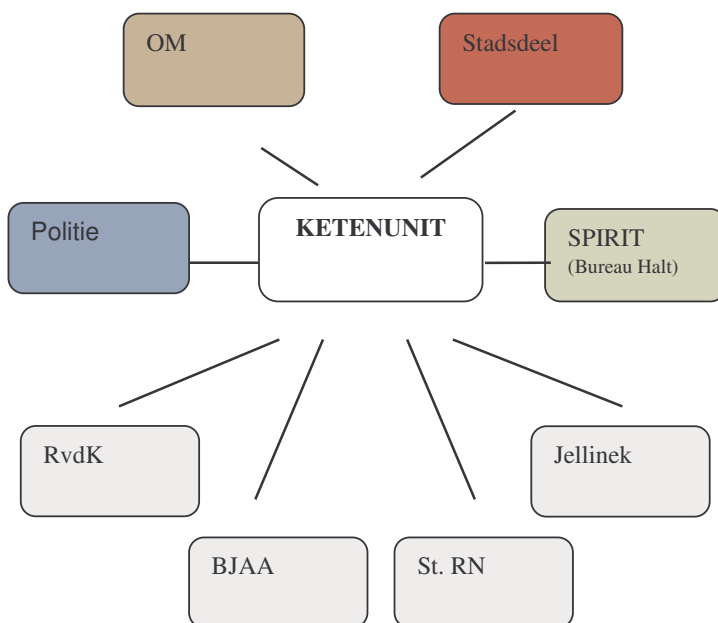
- Overlast openbare ruimte, straatvuil en groenvoorzieningen (Sector Stadsdeelwerken van het stadsdeel, klantenservice)
- Overlast over bedrijven die stank of lawaai produceren (Dienst Milieu en Bouwtoezicht van de gemeente)
- Overlast over horecagelegenheden die teveel lawaai maken of te lang open blijven (Horecaklachtenlijn)

---

<sup>34</sup> zie folder Meldpunt Zorg & Overlast, uitgave van stadsdeel Oost/Watergraafsmeer, oplage mei 2006



De volgende instituties zijn (tenminste) vertegenwoordigd in de ketenunit: het openbaar ministerie, de politie, Bureau Halt, Stadsdeel (zorgcoördinator), De Raad voor de Kinderbescherming, Bureau Jeugdzorg, St. Reclasse-ring Nederland, Jellinek. Doelstelling: Samenwerkingsverband van organi-saties die zich bezighouden met de aanpak van jeugdcriminaliteit en veel-plegers. In de ketenunits vindt besluitvorming in strafzaken plaats. Leer-plichtzaken worden ook in de ketenunit behandeld, maar alleen het proble-matische verzuim.



## 5.4 Samenvattende conclusies

Het beeld van actoren en netwerken in de Transvaalbuurt is gebaseerd op basis van documentatie, observatie en interviews. Geen enkele lokale actor had volledig inzicht in de actoren en bestaande inter-organisatorische netwerken. Wat ook opvalt is dat de samenstelling van de netwerken ook afhangt van de geïnterviewde actor. Daarnaast is de doelstelling van sommige netwerken soms niet helemaal helder, ook voor deelnemende actoren. De voetbalmetafoor blijkt in de praktijk lastig, maar bruikbaar. Soms zijn actoren moeilijk in te delen in een linie. Het stadsdeel bijvoorbeeld, heeft functies in de achterste linie, maar ook in het maatschappelijk middenveld. Het denken in linies brengt orde. Hoewel de samenwerking tussen actoren in de Transvaalbuurt in beleid en praktijk gezocht wordt, is het wellicht mogelijk om op basis van een geordend overzicht de aanpak beter op elkaar af te stemmen.

De volgende netwerken zijn geïnventariseerd die een rol spelen in de aanpak van overlast in de Transvaalbuurt:

1. Territoriale en functionele subdriehoeken district 3
2. Minidriehoek
3. Monitorgroep district 3 (Oost)
4. 'Plan van aanpak' overleg district 3 (Oost)
5. Brede Werkgroep Transvaal
6. Signaleringsoverleg Krugerplein
7. Projectgroep Stedelijke Vernieuwing Transvaal
8. Buurtbeheergroep Transvaal
9. Marokkaanse contactvaders
10. BOMO (bestuursoverleg migrantenorganisaties)
11. Klankbordgroep OAIS
12. Klankbordgroep Toezichthouders Transvaal
13. MATCHNET Regio Groot Oost
14. Vliegende Brigade
15. Steunpunt Transvaal (buurniveau)
16. Meldpunt Zorg en Overlast (stadsdeelniveau)
17. Ketenunit (districtsniveau)

De politie en het stadsdeel spelen een grote rol in de bestaande netwerken. Het lijkt er niet op dat zij zich terugtrekken (Terpstra en Kouwenhoven, 2004). De ‘verdedigingslinie’ in de Transvaalbuurt lijkt zo groot (geworden) dat actoren (niet alleen burgers) soms door de bomen het bos niet meer lijken te zien. De aanpak is versnipperd. Actoren richten zich vooral op de politie, aangezien de politie de meest in het oog springende risicomanagerende institutie is. Er is echter nog een andere verklaring. Zoals eerder benadrukt is, dienen problemen rond veiligheid van achteruit naar voren aangepakt te worden. Als een probleem zich achterin het veld voordoet, bijvoorbeeld overlastgerelateerde criminaliteit, dient het ook vanuit de achterste linie aangepakt te worden. Het bevorderen van actief burgerschap in de Transvaalbuurt zonder een samenhangende aanpak met een duidelijke regie lijkt haast een onmogelijke opgave. In het volgende en tevens laatste hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de centrale probleemstelling.



## **Hoofdstuk 6      Controle en vertrouwen**

### **6.1    Inleiding**

Dit hoofdstuk gaat in op de vraag op welke wijze de begrippen controle en vertrouwen een rol spelen in de organisatie van veiligheid. Om deze vraag te kunnen beantwoorden, is op basis van een zelf ontwikkeld theoretisch wetenschappelijk kader, in de vorige hoofdstukken de aanpak van overlast in de Transvaalbuurt beschreven. Bij deze beschrijving is gebruik gemaakt van een onderverdeling in dimensies van de besturing van veiligheid volgens Johnston & Shearing (2003). Er is gesteld dat deze dimensies kunnen verschillen in termen van controle en vertrouwen. Binnen de dimensies zijn meerdere niveaus in de organisatie van veiligheid gesignaleerd: het regionale driehoeksniveau (hoofdstuk 3) en het lokale niveau (hoofdstuk 4).

Aan de orde is gekomen dat de aanpak van overlast in de Transvaalbuurt wordt overschaduwd door een politieke discussie. Er is onvoldoende overeenstemming over het probleem overlast in de Transvaalbuurt en de aanpak ervan. Dit maakte het onderzoek aan de ene kant makkelijker, omdat sommige respondenten veel te vertellen hadden. Interessanter, omdat bijna elke respondent die meedeed wel ‘off-the-record’ mededelingen deed. Moeilijker, omdat sommige respondenten niet mee wilden werken aan interviews en aan de enquête en omdat het daardoor niet heeft kunnen plaatsvinden volgens de oorspronkelijke opzet, waarin een netwerkanalyse was opgenomen.

In hoofdstuk 4 (paragraaf 4.10) is in termen van controle en vertrouwen een voorlopig beeld geschetst van de organisatie van veiligheid in de Transvaalbuurt. Dat beeld was samengesteld op basis van documenten, observaties en interviews. In paragraaf 6.2 wordt ingegaan op de vraag in hoeverre dit beeld door de enquête onder de actoren van de Brede Werkgroep Transvaal wordt bevestigd. In paragraaf 6.3 wordt vervolgens antwoord gegeven op de centrale probleemstelling.

## 6.2 Uitslag van de enquête

De enquête onder de Brede Werkgroep Transvaal, waarin de dimensies van Johnston & Shearing (2003) zijn verwerkt (zie bijlage 1), heeft niet de gewenste respons gehad. In totaal hebben slechts acht van de achttien respondenten de enquête volledig en op tijd ingevuld. Bij tenminste drie van de tien respondenten die de vragen niet hebben ingevuld, bestaat het vermoeden dat de oorzaak ligt in de (lokale) politieke gevoeligheid van het onderwerp overlast. Omdat de respons te laag is om de conclusie te kunnen trekken dat de vragen de dimensies voldoende vertegenwoordigen en om uitspraken te kunnen doen over het gehele netwerk, zal in deze paragraaf slechts ingegaan worden op enkele opvallende uitkomsten. In Bijlage 2 worden de antwoorden op de vragen weergegeven. In de antwoorden op een aantal vragen lijkt de vertrouwenslogica te overheersen (zie tabel 17 in bijlage 2).

Daarnaast missen zes van de acht respondenten instrumenten om overlast aan te kunnen pakken (controlelogica). De actoren noemen instrumenten die variëren in termen van controle (meer bevoegdheden politie en meer samenwerking met OM) en vertrouwen (aanpakken sociale, economische en maatschappelijke problemen). Op basis van hoofdstuk 3 en 4 is gesteld dat, hoe hoger het niveau waarop de aanpak van overlast vorm krijgt, hoe meer beleid en de praktijk verwoord zijn in termen van controle. Het lokale beleid rond de aanpak van overlast kan meer omschreven worden in termen van vertrouwen. De uitkomsten van de enquête bevestigen dit beeld gedeeltelijk.

Toch mag niet geconcludeerd worden dat in de Brede Werkgroep Transvaal een overheersende mentaliteit bestaat in termen van vertrouwen. Respondenten verschillen te veel van mening over een aantal cruciale punten. Dit is vooral van belang omdat het de resultaten van de samenwerking in de Brede Werkgroep kan beïnvloeden. Zo zijn deelnemers van de Werkgroep het niet eens over de mate van input van en afstemming met lokale burgers (eerste twee vragen). Hoewel zij een heel andere visie kunnen hebben (zo hangt de beantwoording van vraag twee mede af van de organisatie waarbij de respondent werkt), kan dit ook betekenen dat de vraag niet begrepen is. Een van de respondenten geeft dit in ieder geval voor de eerste vraag aan in de vrije schrijfruimte.

Het is vooral interessant dat de actoren in de Brede Werkgroep Transvaal die de enquête wel hebben ingevuld, behoorlijk van mening verschillen over de antwoorden op de volgende vragen (zie bijlage 2):

- in welke mate de Brede Werkgroep Transvaal gevoelig is voor politieke inmenging;
- of het in de Brede Werkgroep Transvaal veel gaat over handhaving;
- in hoeverre de Brede Werkgroep Transvaal onderscheid maakt tussen verschillende typen burgers of doelgroepen;
- of de afspraken in de Brede Werkgroep Transvaal spanning opleveren met burgerrechten van (bepaalde) burgers uit de wijk;
- of alle actoren het eens zijn met het lokale veiligheidsbeeld;
- of de implementeerders cq de uitvoerders van het (beleid van de) Brede Werkgroep Transvaal vooral politieambtenaren zijn en overige handhavers en toezichthouders;
- in welke mate de (lokale) overheid controleert in welke mate de Brede Werkgroep zich houdt aan afspraken.

Deze vragen leveren kennelijk stof voor discussie op. Om deze reden worden de beschreven knelpunten in de samenwerking (zie hoofdstuk 4) niet bijgesteld.

### **6.3 Samenvattende conclusies**

De centrale probleemstelling in dit onderzoek luidt als volgt:

*“Op welke wijze spelen de begrippen controle en vertrouwen een rol in de organisatie van veiligheid?”*

Op basis van de documentanalyse, observaties en de interviews hebben de begrippen controle en vertrouwen in de aanpak van overlast inhoud gekregen. De dimensies van Johnston & Shearing blijken voldoende richting te geven om de aanpak van overlast (beleid en praktijk) in de Transvaalbuurt in termen van vertrouwen en controle te kunnen beschrijven. De enquête heeft slechts een kleine bijdrage kunnen leveren. Daardoor is onvoldoende



duidelijk geworden of de vragen de dimensies voldoende vertegenwoordigen.

Wel is duidelijk dat het ‘meten’ van controle en vertrouwen niet mogelijk is zonder een analyse van de politieke context. De verschillen in vaststelling van het probleem overlast, welke partijen in de samenwerking thuishoren en welke aanpak gekozen moet worden hangt in de praktijk af van de mentaliteiten en deze zijn per definitie anders bij partijen met een andere politieke kleur. Vooral de dimensies sturing, besturingsprocessen en instrumenten zijn politiek actueel.

De samenhang tussen controle en vertrouwen lijkt te maken te hebben met de balans tussen een aanpak die negatieve gevoelens van veiligheid verkleint terwijl positieve gevoelens van veiligheid niet verminderen of zelfs vergroot worden. Dit lijkt alleen maar te lukken als van achteruit naar voren wordt geredeneerd. Dus als het probleem strafrechtelijke kanten heeft, zijn het OM en de politie het vertrekpunt. Hoewel zij van partners uit het veiligheidsveld veel mogen verwachten, lijkt vooral het niet (of laat) strafrechtelijk aanpakken van (straat)dealers die overlast veroorzaken, gevolgen te hebben voor het vertrouwen van burgers.

Hoewel het moeilijk blijkt om actief burgerschap te bewerkstelligen als in een buurt sprake is van een criminaliteits- of overlastissue, zal het lokale bestuur zich vooral moeten richten op inspanningen om tot een *echte dialoog* met burgers te komen. Het centrale bestuur lijkt vooral rekening te moeten houden met lokale reeds bestaande, uit de basis gegroeide initiatieven. Dit komt de efficiëntie en de geloofwaardigheid van het lokale beleid ten goede.

Het overlastbeleid kan niet alleen in termen van controle en vertrouwen begrepen worden, maar het dient ook begrepen te worden in relatie tot de effecten op burgers. Er kan niet gesteld worden dat controle fout is en vertrouwen goed. Integendeel, zonder controle soms geen vertrouwen. De controlelogica in de aanpak van overlast (als middel) kan een verdere controlelogica genereren onder burgers (effect), maar kan ook een bijdrage leveren aan vertrouwen (ander effect). Daarnaast kan vertrouwen in de aanpak van overlast (als middel) ook controle en vertrouwen opleveren (als twee uiterste effecten). De volgende tabel geeft deze redenering schematisch weer:

Tabel 15: Controle en vertrouwen als middel en effect

Effecten op onder meer burgerschap			
Organisatie van veiligheid in haar politieke context	Logica	Controle	Vertrouwen
	Controle	<p><i>Voorbeeld</i> Top-down vaststellen van veiligheidsprobleem in termen van criminaliteit en overlast (bijv. alleen op basis van politieregistraties).</p> <p><i>Mogelijk gevolg</i> Burgers begrijpen (prioriteiten in de) aanpak niet. Juist grotere afstand tussen burgers en overige actoren.</p>	<p><i>Voorbeeld</i> Sluiten van dat ene drugspand dat lokaal voor overlast zorgt .</p> <p><i>Mogelijk gevolg</i> Verhoogd vertrouwen in politie en ‘justitie’</p>
	Vertrouwen	<p><i>Voorbeeld</i> Top-down werken aan vergroten van vertrouwen.</p> <p><i>Mogelijk gevolg</i> Juist grotere afstand tussen burgers en overige actoren</p>	<p><i>Voorbeeld</i> Ook de verdedigingslinie luistert actief naar diverse typen burgers</p> <p><i>Mogelijk gevolg</i> Actief burgerschap</p>

### *Tot slot*

In de huidige besturing van veiligheid vloeien werkprocessen vanuit een ‘vertrouwenslogica’ vaak samen met een ‘controlelogica’. Het lijkt voor een zo evenwichtig mogelijk veiligheidsbeleid van belang dat beleidsmakers, in de praktijk voornamelijk de driehoekspartners, op de hoogte zijn van de controlelogica en de vertrouwenslogica en hiertussen bewust kunnen switchen al naar gelang de probleem- en doelstelling van het te voeren beleid. Hierbij dienen de driehoekspartners de nodige ruimte te laten voor de professionals in de uitvoering. Beleid dient zo lokaal mogelijk vorm te krijgen, in de gemeenschappen zelf (zie Inleiding). De driehoekspartners moeten vooral sturen op de deskundigheid van de uitvoerders.

Politie en het bestuur (de centrale stad en de stadsdelen) moeten continu afwegingen maken tussen publieke en private belangen en belangrijke individuele en maatschappelijke waarden. Als steeds meer actoren op de veiligheidsmarkt verschijnen en de ‘politiefamilie’ groter wordt, wordt de vraag naar waarborgen en regels rond de samenhang tussen controle en vertrouwen nog groter. Het gevaar van het huidige risicodenken is dat inspanningen van partners gericht zijn op korte termijn successen en dat het beheersen van de risico’s doorschiet in de richting van de controlelogica. Eenmaal beschaamd vertrouwen is moeilijk te herstellen. De regionale driehoekspartners, maar ook lokale actoren, zullen rekening moeten worden met normatieve beginselen ten aanzien van een rechtvaardige verdeling van ‘veiligheidszorg’.

Beleid, vooral het beleid vanuit de ‘verdediging’ van het veiligheidsveld, zou zich moeten concentreren op een proces van samenhang tussen controle en vertrouwen. Er dient van achteruit naar voren te worden geredeneerd. Pas dan draagt controle bij aan vertrouwen. Samenhang bewerkstelligt de nodige legitimiteit van de partners die in deze linie opereren. Daarom wordt als aanbeveling voor beleidsmakers wederom gerefereerd aan het concept *reassurance policing* in Engeland. De focus in de aanpak van onveiligheid ligt op signalen die de buurt zelf geeft. Criminaliteit en overlast worden niet alleen in kaart gebracht met behulp van politiestatistiek en enquêtes zoals de monitor leefbaarheid en veiligheid, maar tevens door kwalitatieve interviews met lokale burgers die goed op de hoogte zijn van de situatie in hun buurt (sleutelfiguren). De aanpak dient zich vervolgens op deze problemen te focussen. Op deze wijze krijgen burgers het ge-

voel serieus genomen te worden en is de kans groot dat burgerschap door de instituties wordt ondersteund. Het lijkt een goede investering om bij de vaststelling van het probleem overlast van meer gegevens uit te gaan dan alleen de objectieve en subjectieve veiligheidsindex. De huidige aanpak is versnipperd, mist regie (samenhang) en een duidelijke richting. Daarmee draagt het nauwelijks bij de versterking van het vertrouwen in de buurt. Er kan zelfs een averechts effect van uitgaan. Men dient zich meer rekenschap te geven van de effecten van het gevoerde beleid op burgers. Zonder burgers immers geen nodale orde.



## Bijlage 1 Enquête

### Vrije Universiteit Amsterdam

*Leerstoel Veiligheid en Burgerschap*

Onderzoek organisatie van veiligheid in de Transvaalbuurt

Annemijn Poot en Hester Hageman

Netwerk: Brede Werkgroep Transvaal

Naam:

Organisatie en functie:

Email en/of telefoonnummer:

Het invullen van de vragenlijst duurt 5 tot 10 minuten. Het is de bedoeling om maar één hokje aan te kruisen. De vragen gaan over de Brede Werkgroep Transvaal. Er zijn geen goede of foute antwoorden. Ook al vragen wij u om uw naam in te vullen, de resultaten zullen ANONIEM worden verwerkt. Wij gebruiken de resultaten om een instrument te ontwikkelen om de organisatie van veiligheid te kunnen beschrijven.

#### Blok 1

1 De *problemen* die in deze buurt aangepakt dienen te worden, worden in de Brede Werkgroep Transvaal mede bepaald door de *input* van lokale burgers

- ☐ Zeer weinig
- ☐ Weinig
- ☐ Niet veel/niet weinig
- ☐ Veel
- ☐ Zeer veel

2 In hoeverre worden de *afspraken* in dit Brede Werkgroep Transvaal *afgestemd* met lokale burgers?

- ☐ Zeer weinig
- ☐ Weinig
- ☐ Niet veel/niet weinig
- ☐ Veel
- ☐ Zeer veel

3 In welke mate is de Brede Werkgroep Transvaal gevoelig voor politieke inmenging?

- ☐ Zeer weinig
- ☐ Weinig
- ☐ Niet veel/niet weinig
- ☐ Veel
- ☐ Zeer veel

## Blok2

4 In hoeverre bent u er zeker van dat in de Brede Werkgroep Transvaal de zaken of personen besproken worden die een relatief grotere invloed hebben (gehad) op de beleving van veiligheid van burgers?

- ☐ Onzeker
- ☐ Redelijk onzeker
- ☐ Niet onzeker / niet zeker
- ☐ Redelijk zeker
- ☐ Zeker

5 In de Brede Werkgroep Transvaal gaat het veel over handhaving.

- ☐ Helemaal mee eens
- ☐ Mee eens
- ☐ Niet mee eens / niet mee oneens
- ☐ Mee oneens
- ☐ Helemaal mee oneens

6 In hoeverre maakt de Brede Werkgroep Transvaal onderscheid tussen verschillende typen burgers of doelgroepen?

- ☐ Zeer weinig
- ☐ Weinig
- ☐ Niet veel/niet weinig
- ☐ Veel
- ☐ Zeer veel

7 De afspraken in de Brede Werkgroep Transvaal leveren geen spanning op met burgerrechten van (bepaalde) burgers uit de wijk.

- ☐ Helemaal mee eens
- ☐ Mee eens
- ☐ Niet mee eens / niet mee oneens
- ☐ Mee oneens
- ☐ Helemaal mee oneens

## Blok 3

8 De aanpak van de Brede Werkgroep Transvaal is voornamelijk gericht op het bevorderen van leefbaarheid en sociale cohesie.

- ☐ Helemaal mee eens
- ☐ Mee eens
- ☐ Niet mee eens / niet mee oneens
- ☐ Mee oneens
- ☐ Helemaal mee oneens

9 Alle actoren uit de Brede Werkgroep Transvaal zijn het eens met het lokale veiligheidsbeeld.

- ☐ Helemaal mee eens
- ☐ Mee eens
- ☐ Niet mee eens / niet mee oneens
- ☐ Mee oneens
- ☐ Helemaal mee oneens

10 Waarom wordt de overlast in de buurt aangepakt (belangrijkste reden)?

- ☐ Omdat dit door de centrale stad wordt aangegeven
- ☐ Omdat dit het leefbaarheidgevoel van de burgers in de wijk vergroot
- ☐ Omdat cijfers met betrekking tot overlast en criminaliteit te hoog zijn
- ☐ Anders, namelijk

11 In hoeverre houdt de Brede Werkgroep Transvaal zich bezig met het beheersbaar maken van maatschappelijke oorzaken van criminaliteit en overlast, zoals werkloosheid, armoede, verslaving etc.

- ☐ Zeer weinig
- ☐ Weinig
- ☐ Niet veel/niet weinig
- ☐ Veel
- ☐ Zeer veel

#### Blok 4

12 De implementeerdere cq de uitvoerders van het (beleid van de) Brede Werkgroep Transvaal zijn vooral politieambtenaren en overige handhavers en toezichthouders.

- ☐ Helemaal mee eens
- ☐ Mee eens
- ☐ Niet mee eens / niet mee oneens
- ☐ Mee oneens
- ☐ Helemaal mee oneens

13 De implementeerdere cq. de uitvoerders van het (beleid van de) Brede Werkgroep Transvaal werken voornamelijk voor deze buurt.

- ☐ Helemaal mee eens
- ☐ Mee eens
- ☐ Niet mee eens / niet mee oneens
- ☐ Mee oneens
- ☐ Helemaal mee oneens



14 De implementeerders cq de uitvoerders van het (beleid van de) Brede Werkgroep Transvaal zijn voornamelijk professional/expert/specialist.

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet ik niet

Blok 5

15 De (lokale) overheid controleert in welke mate de Brede Werkgroep Transvaal zich houdt aan afspraken.

- ☐ Helemaal mee eens
- ☐ Mee eens
- ☐ Niet mee eens / niet mee oneens
- ☐ Mee oneens
- ☐ Helemaal mee oneens

16 Het lijkt wel alsof steeds meer actoren willen aanschuiven bij de Brede Werkgroep Transvaal.

- ☐ Helemaal mee eens
- ☐ Mee eens
- ☐ Niet mee eens / niet mee oneens
- ☐ Mee oneens
- ☐ Helemaal mee oneens

Blok 6

17 De Brede Werkgroep Transvaal bereikt haar doelen door onderhandeling.

- ☐ Helemaal mee eens
- ☐ Mee eens
- ☐ Niet mee eens / niet mee oneens
- ☐ Mee oneens
- ☐ Helemaal mee oneens

18 De Brede Werkgroep Transvaal bereikt haar doelen door consensus (overeenstemming).

- ☐ Helemaal mee eens
- ☐ Mee eens
- ☐ Niet mee eens / niet mee oneens
- ☐ Mee oneens
- ☐ Helemaal mee oneens

19 De Brede Werkgroep Transvaal bereikt haar doelen door (dreiging met) dwang.

- ☐ Helemaal mee eens
- ☐ Mee eens
- ☐ Niet mee eens / niet mee oneens
- ☐ Mee oneens
- ☐ Helemaal mee oneens

20 In de Brede Werkgroep Transvaal is nauwelijks ruimte voor uitzonderingen / het gedogen van situaties.

- ☐ Helemaal mee eens
- ☐ Mee eens
- ☐ Niet mee eens / niet mee oneens
- ☐ Mee oneens
- ☐ Helemaal mee oneens

Blok 7

21a Heeft de Brede Werkgroep Transvaal voldoende middelen of instrumenten om overlast aan te pakken?

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet ik niet

21b Zo ja, welke middelen of instrumenten vindt u het belangrijkste?

21c Zo nee, welke middelen of instrumenten mist u?

22 In de Brede Werkgroep Transvaal wordt informatie indien noodzakelijk met elkaar gedeeld.

- ☐ Helemaal mee eens
- ☐ Mee eens
- ☐ Niet mee eens / niet mee oneens
- ☐ Mee oneens
- ☐ Helemaal mee oneens

23 Heeft u nog aanvullende vragen of opmerkingen?

Hartelijk dank voor uw medewerking.



## Bijlage 2 Uitslagen enquête (Brede Werkgroep Transvaal)

*Tabel 16: aantal respondenten per antwoordcategorie (N=8)*

	Ze er wei- nig	Weinig	Niet veel/ niet wei- nig	Veel
1 De problemen die in deze buurt aangepakt dienen te worden, worden in de Brede Werkgroep Transvaal mede bepaald door de input van lokale burgers.	1	2	3	2
	Wei- nig	Niet veel/ niet weinig	Veel	
2 In hoeverre worden de afspraken in dit Brede Werkgroep Transvaal afgestemd met lokale burgers?	4	2	2	
	Ze er wei- nig	Weinig	Niet veel/ niet wei- nig	(Ze er) veel
3 In welke mate is de Brede Werkgroep Transvaal gevoelig voor politieke inmenging?	1	1	1	5
	Mee eens	Niet mee eens/ niet mee oneens	Mee on- eens	
5 In de Brede Werkgroep Transvaal gaat het veel over handhaving.	4	3	1	
	Wei- nig	Niet veel/ niet weinig	Veel	Ze er veel
6 In hoeverre maakt de Brede Werkgroep Transvaal onderscheid tussen verschillende typen burgers of 3 doelgroepen?		2	2	1

	Helemaal mee eens	Mee eens	Niet mee eens/ niet mee oneens	Mee oneens
7 De afspraken in de Brede Werkgroep Transvaal leveren geen spanning op met burgerrechten van (bepaalde) burgers uit de wijk.	2	2	2	2
	Mee eens	Niet mee eens/ niet mee oneens	Mee oneens	
9 Alle actoren uit de Brede Werkgroep Transvaal zijn het eens met het lokale veiligheidsbeeld.	3	3	2	
	Mee eens	mee oneens		
12 De implementeerders cq de uitvoerders van het (beleid van de) Brede Werkgroep Transvaal zijn vooral politieambtenaren en overige handhavers en toezichthouders.	3	5		
	Mee eens	Niet mee eens/ niet mee oneens	Mee oneens	
15 De (lokale) overheid controleert in welke mate de Brede Werkgroep Transvaal zich houdt aan afspraken.	2	2	4	
	Mee eens	Niet mee eens/ niet mee oneens	Mee oneens	Helemaal mee oneens
16 Het lijkt wel alsof steeds meer actoren willen aanschuiven bij de Brede Werkgroep Transvaal.	1	1	5	1
	Mee eens	Niet mee eens/ niet mee oneens	Mee oneens	

17 De Brede Werkgroep Transvaal bereikt haar doelen door onderhandeling.	1	5	2	
	Mee eens	Niet mee eens/ niet mee oneens	Mee oneens	
18 De Brede Werkgroep Transvaal bereikt haar doelen door consensus (overeenstemming).	2	5	1	

*Tabel 17: Mogelijke mentaliteiten in de Brede Werkgroep Transvaal*

Vraag enquête	Antwoord	Bijbehorende dimensie (tabel 2)	Bijbehorende logica (tabel 2)
4 In hoeverre bent u er zeker van dat in de Brede Werkgroep Transvaal de zaken of personen besproken worden die een relatief grotere invloed hebben (gehad) op de beleving van veiligheid van burgers?	Redelijk zeker (6)	Aard van de regels	vertrouwen
8 De aanpak van de Brede Werkgroep Transvaal is voornamelijk gericht op het bevorderen van leefbaarheid en sociale cohesie.	Mee eens (8)	Doelstellingen	vertrouwen
10 Waarom wordt de overlast in de buurt aangepakt (belangrijkste redenen)? Antw: Omdat dit het leefbaarheidsgevoel van de burgers in de wijk vergroot	Mee eens (7)	Doelstellingen	vertrouwen
11 In hoeverre houdt de Brede Werkgroep Transvaal zich bezig met het beheersbaar maken van maatschappelijke oorzaken van criminaliteit en overlast, zoals werkloosheid, armoede, verslaving etc.	(zeer) weinig (6)	Doelstellingen	controle
13 De implementeerders cq. de uitvoerders van het (beleid van de) Brede Werkgroep Transvaal werken voornamelijk voor deze buurt.	(helemaal) mee eens (7)	Uitvoerders	vertrouwen
14 De implementeerders cq de uitvoerders van het (beleid van de) Brede Werkgroep Transvaal zijn voornamelijk professioneel/expert/specialist.	Ja (8)	Uitvoerders	controle
19 De Brede Werkgroep Transvaal bereikt haar doelen door (dreiging met) dwang.	(helemaal) mee oneens (4)	Besturingsprocessen	vertrouwen

20 In de Brede Werkgroep Transvaal is nauwelijks ruimte voor uitzonderingen / het gedogen van situaties.	Mee eens (0)	Besturings- processen	vertrouwen
22 In de Brede Werkgroep Transvaal wordt informatie indien noodzakelijk met elkaar gedeeld.	(hele- maal) mee eens (5)	Instrumenten	vertrouwen

NB Voorzichtige conclusies op basis van de antwoorden van acht van de achttien deelnemers van de Brede Werkgroep Transvaal.





### Bijlage 3 Voorbeeld controle als middel en effect

<http://indymedia.nl/nl/2007/05/44953.shtml>

#### **Buurtmanifestatie transvaal 3 juni!**

*Domela - 31.05.2007 02:15*

In de pers en in de stedelijke politiek wordt de Transvaalbuurt recentelijk uitgemaakt voor 'overlastgebied' en 'onveilige zone'. Politie te paard patrouilleert om de 5 minuten. Dit is blijkbaar bedoeld om de buurt klaar te stomen voor de grote uitverkoop aan de yuppen. Ook de krakers in de buurt is de wacht aangezegd. Maar de Transvaalbuurt verzet zich. Kom allen!

*De buurt zijn wij!*

#### BUURT EN PROTEST MANIFESTATIE TRANSVAAL

Sinds een paar maanden doen bepaalde politici hun best onze buurt als 'overlastgebied' en 'achterstandsbuurt' af te schilderen. Wij hebben het vermoeden dat de 'oplossing' voor dit probleem straks 'buurtdifferentiatie' gaat heten, namelijk het structureel verdrijven van de armere bewoners. Dit gebeurt enerzijds door het uitverkopen van hun huurwoningen aan beter gestelden en anderzijds door een steeds strenger wordend 'veiligheidsbeleid'.

Zoals u zeker is opgevallen worden tegenwoordig de straten schoon gehouden door politie in auto's, op motoren, op fietsen, te voet en zelfs te paard. Stipt om de vijf minuten. Wie 'doelloos rondhangt', lees: de openbare ruimte gebruikt voor iets anders dan werken of winkelen, kan erop rekenen 'aangesproken' te worden, lees: door een agent om ID gevraagd en misschien zelfs te worden meegenomen naar het bureau.

Bij het aanharken van de buurt hoort ook het 'aanpakken' van de rafelranden. In de laatste weken is dan ook in totaal 3 gekraakte panden in de Transvaalbuurt de wacht aangezegd: Krugerplein 34 moet van de woningbouwvereniging Rochdale voor 'splitsing' ontruimd worden. Steve Bikoplein 19 en Pretoriusstraat 28 (volkseten en weggeefwinkel inclusief) moeten

wijken voor de winsten van dubieuze huiseigenaren.

Voor al deze reden willen wij als bewoners aan de Transvaalbuurt en aan iedereen laten zien dat we het best gezellig met elkaar kunnen hebben, en dan zonder ons te onderwerpen een veiligheidswaan en smetvrees.

**WIJ WILLEN SOCIALE ZEKERHEID EN VRIJHEID, IN PLAATS  
VAN REPRESSIE EN UITVERKOOP**

Zondag 3 juni 2007, 14-18 uur hoek Pretoriusstraat/Ingogostraat

☞ <http://squat.net/ps28>

## Literatuurlijst

### Wetenschappelijke publicaties

- Aa, van der A. & Konijn, Th. (2001). *Ketens, ketenregisseurs en ketenontwikkeling. Het ontwikkelen van transparante en flexibele samenwerkingsverbanden in netwerken*. Utrecht: Lemma bv.
- Aa, van der A., e.a. (2002). *Naar een methodisch kader voor ketenregie in het openbaar bestuur*, Bestuur en management consultants, De verbinding, Berenschot procesmanagement.
- Aa, van der A. (2003). Platforms: organiseren van beweging. In Poorthuis, A., Van der Aa, A., Van Rheenen, T., Konijn, Th., De Jager, W. (eds), *Ketens en netwerken. Een zoektocht naar samenhang*. Utrecht: Uitgeverij Lemma BV.
- Anoniem (2007). *Leveranciers durven Transvaalbuurt niet in*. Parool, 23-03-2007
- Beck, U. (1992). *World risk society*. Cambridge: Polity Press.
- Beemer, F.A. & Roost, A.R. (2003). *Ruimte voor regie. Handreiking voor het openbaar bestuur*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Den Haag. Rijswijk: Quantas.
- Broekhuizen, S. van (2007). *Inventarisatie overlast Politieregio Amsterdam-Amstelland*. Amsterdam: regiopolitie Amsterdam-Amstelland, Bureau Managementinformatie en Onderzoek.
- Boers, J. (2008). *Angst en vertrouwen. Het effect van positieve en negatieve factoren op veiligheidsbeleving*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Boutellier, J.C.J. (2005). *Meer dan veilig, Over bestuur, bescherming en burgerschap*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

- Boutellier, J.C.J., Rijkschroeff, R. & Steketee, M. (2005). *Van achteruit naar voren. Evaluatie beleid Jeugd & Veiligheid in Amsterdam 1999 – 2004*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut Publicaties.
- Boutellier, J.C.J & Van Steden, R. (2006). *Onderzoeksprogramma leerstoel Veiligheid en burgerschap*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Boutellier, J.C.J. (2007). *Nodale orde. Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Bruijn, J.A. de & Heuvelhof, E.F. ten (1991). *Sturingsinstrumenten voor de overheid: over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*. Leiden: Stenfert Kroese Uitgevers.
- Bruinsma, G.J.N. & Bernasco, W. (2004). *De stad en sociale onveiligheid. Een State-of-the-Art van wetenschappelijke kennis in Nederland*. Leiden: NSCR.
- Burris, S.C., Drahos, P. & Shearing, C. (2005). 'Nodal Governance'. *Australian Journal of Legal Philosophy*, 30, 30-58.
- Cachet, A. (2005). 'Politie onder druk, ontwikkelingen in Nederland', *Tijdschrift voor Criminologie*, 47 (4), 406-412.
- Crawford, A. (1997). *The local governance of crime: Appeals to community and partnerships*. Oxford: Oxford University Press.
- Crawford, A., Lister, S., Blackburn, S. & Burnett, J. (2005). *Plural Policing. The mixed economy of visible patrols in England and Wales*. Bristol: The Policy Press, 2005.
- Dierckx, M.A.P. & Fundter, D.Q.P. (2006). De burger als coproducent van veiligheid – deel 1: fysieke veiligheid. In Diercks, M. & Fundter, D. (Eds.), *De burger als coproducent van veiligheid*. Vlissingen: Hogeschool Zeeland, Lectoraat Veiligheid.

- Draft, R. (2002). *Organisatietheorie en –ontwerp*. Schoonhoven: Academic Service.
- Dupont, B. (2004). ‘Security in the Age of Networks’. *Policing & Society*, 14 (1), 76–91.
- Elchardus, M., De Groof, S. en Smits, W. (2005). ‘Rationele angst of collectieve voorstelling van onbehagen’. *Mens & Maatschappij*, 80 (1), 48-68.
- Garland, D. (1996). ‘The Limits of the Sovereign State: Strategies of Crime Control in Contemporary Society’. *British Journal of Criminology*, 36 (4), 445-471.
- Garland, D. (2001). *The Culture of control; Crime and Social Order in Contemporary Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Geerts, G. & Boon, C.A. den (1999). *Van Dale: Groot Woordenboek der Nederlandse Taal: 3 Dl.* (13e dr.). Utrecht: Van Dale Lexicografie.
- Giddens, A. (1990). *The consequences of modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Gittell, J.H. & Weiss, L. (2004). ‘Coordination networks within and across organizations: a multi-level framework’. *Journal of management studies*, 41 (1), 127-153.
- Goverde, H. (1987). *Macht over de Markerruimte*. Nijmegen/Amsterdam: KUN/KNAG (serie Nederlandse Geografische Studies 33).
- Hageman, H.A., Toorop, A.M. & Veenstra, J. (2008). *De politie als centrale verdediger. Veiligheid en de organisatie van veiligheid door de ogen van burgers. Een verkennend onderzoek in vier buurten in Amsterdam*. Amsterdam, Vrije universiteit.

- Haffmans, J. (2003). Leiderschap in ketens en netwerken. In Poorthuis, A., Van der Aa, A., Van Rheenen, T., Konijn, Th., De Jager, W. (Eds.) *Ketens en netwerken. Een zoektocht naar samenhang*. Utrecht: Uitgeverij Lemma BV.
- Heijden, Y. van der (2007). *Sociale achterstand van bewoners is moeilijk op te lossen*. Interview met Blokland, T. in: Secondant. Tijdschrift van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, nr 3/ 4.
- Johnston, L. & Shearing, C. (2003). *Governing Security, explorations in policing and justice*. London: Routledge.
- Johnston, L. (2003). 'From 'pluralisation' to the 'police extended family': Discourses on the governance of community policing in Britain'. *International Journal of the Sociology of Law*, 31 (3), 185–204.
- Königs, M. & Konijn, Th., (2003). Vanzelf spreken, vanzelf doen: netwerken, ketens en identiteit. In Poorthuis, A., Van der Aa, A., Van Rheenen, T., Konijn, Th., De Jager, W. (Eds.) *Ketens en netwerken. Een zoektocht naar samenhang*. Utrecht: Uitgeverij Lemma BV.
- Lambriex (2003). Sturen zonder macht: naar meer resultaatgerichte samenwerking in het lokaal sociaal beleid. In Poorthuis, A., Van der Aa, A., Van Rheenen, T., Konijn, Th., De Jager, W. (Eds.) *Ketens en netwerken. Een zoektocht naar samenhang*. Utrecht: Uitgeverij Lemma BV.
- Leeuw, F.L. (2001) Over de praktische betekenis van sociaal kapitaal. In Vrooman, J.C. (Eds.) *Netwerken en sociaal kapitaal*. Amsterdam: SISWO/NSV-reeks.
- Litjens, B.P.E.A. (2000). 'De structuur van beleidsnetwerken: Samenwerking en autonomie vanuit de sociale netwerkanalyse'. *Bestuurskunde*, 9 (3), 141-150.

- Lunnemann, K., Boutellier, H., Goderie, M. & Van der Graaff, P. (2005). *Beschermingsarrangementen. Recht doen vanuit het perspectief van de burger*. Utrecht: Verweij-Jonker Instituut Publicaties.
- Projectgroep Visie op de politiefunctie, Raad van Hoofdcommissarissen (2005). *Politie in ontwikkeling. Visie op de politiefunctie*. Den Haag: NPI.
- Pröpper, I.M.A.M. (1996). 'Succes en falen van sturing in beleidsnetwerken; Enkele lessen ten behoeve van een theoretisch model'. *Beleidswetenschap*, 10 (4), 345-365.
- Pröpper, I.M.A.M. (2000). 'Samenwerking of autonomie in beleidsnetwerken'. *Bestuurskunde*, 9 (3), 106-116.
- Putnam, R.D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Touchstone.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2004). *Sociale veiligheid organiseren, Naar herkenbaarheid in de publieke ruimte*. Den Haag: RMO-advies 31.
- San, van M.R.J.R.S. (2004). "Sociale (on)veiligheid in Nederland", bijlage 2 in: *Sociale veiligheid organiseren. Naar herkenbaarheid in de publieke ruimte* Den Haag, RMO-advies 31.
- Scharpf, F.W. (1997). *Games Real Actors Play. Actor-centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.
- Snijders, T.A.B. (2001). Methoden van netwerkanalyse. In Vrooman, J.C. (Eds.), *Netwerken en sociaal kapitaal*. Amsterdam: SISWO/NSV-reeks.
- Stokkom, B. van (2007). Omstreden orde: naar een gepolitiseerde lokale veiligheidszorg. In Ponsaers, P. & Gunther Moor L., *Reassurance policing: concepten en receptie*. Brussel: Uitgeverij Politeia nv.



- Swaaningen, R. van (2004). 'Veiligheid in Nederland en Europa; een sociologische beschouwing aan de hand van David Garland'. *Justitiële Verkenningen*, 30 (7), 9-23.
- Tatenhove, J. van & Leroy, P. (1995). 'Beleidsnetwerken: Een kritische analyse'. *Beleidswetenschap*, 9 (2), 128-145.
- Teisman, G.R. (1992). *Complexe besluitvorming; een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. Den Haag, VUGA.
- Terpstra, J. & Kouwenhoven R. (2004) *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg*. Apeldoorn: cp&w.
- Terpstra J. (2007). Nieuwe toezichthouders in de publieke ruimte: geruistelling, fragmentering, vermarkting. In Ponsaers, P. & Gunther Moor L., *Reassurance policing: concepten en receptie*. Brussel: Uitgeverij Politeia nv.
- Tilley, N. (2003). Community policing, problem-oriented policing and intelligence-led policing. In Newburn, T. (Eds.) *Handbook of Policing* (311-339). Cullompton, Devon: Willan Publishing.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2005). *Vertrouwen in de buurt*. Amsterdam University Press.
- Wijnen, G. & Tak, T. van der (2002). *Programmamanagement – Sturen op samenhang*. Kluwer, Deventer.

## **Overheidspublicaties**

### *Beleid Amsterdam*

Actieplan 2007 Veiligheidsplan Amsterdam 2007-2010. Directie Openbare Orde en Veiligheid, Gemeente Amsterdam, maart 2007.

Evaluatie verwijderingbevelen overlastgebieden. Eindrapport. Amsterdam, augustus 2007. Regioplan Beleidsonderzoek.

Gemeente Amsterdam, Bestuursdienst, Directie Openbare orde en veiligheid (2006) '*Via preventie, via opsporing en vervolging tot zorg*' *Hoofdpijnen veelplegersbeleid Amsterdam*, gemeente Amsterdam, Politie Amsterdam-Amstelland, Arrondissementsparket Amsterdam.

Hoofdpijnen aanpak overlast Jeugdgroepen. Kerngroep aanpak overlast jeugdgroepen. Amsterdam, 21 april 2005.

Gemeente Amsterdam, Kennisgeving Aanwijzing overlastgebieden Centrum en Zuidoost, 5 oktober 2007.

Regionale Veiligheidsrapportage Amsterdam-Amstelland 2006, maart 2007.

Regionaal Veiligheidsplan 2007-2010/11, Definitief concept ter bespreking in regionaal college 10 december 2007, November 2007.

### *Beleid Transvaalbuurt*

Breed Herstelplan Krugerplein en omgeving, juni 2002.

Buurtfoto's 2007, deel 1 Stadsdeel Oost-Watergraafsmeer, J. Düker.

Buurtprogramma Transvaalbuurt 2007 ( Versie: 1.4 (16 maart 2007), Stadsdeel Oost-Watergraafsmeer, Sector Stadsdeelwerken & Milieu.

CONCEPT Jaarprogramma Veiligheid 2008 Stadsdeel Oost-Watergraafsmeer.

COT-rapport “Strategische Drugsanalyse: Vier Amsterdamse Scènes”, in opdracht van de directie Openbare Orde en Veiligheid van de gemeente Amsterdam, uitgevoerd door: COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement (Dr. E.J. van der Torre, Drs. D. de Hoog, Drs. L. Schaap), Amsterdam, februari 2005.

DSP-groep, 2 januari 2007, Evaluatie toezichthouders Stadsdeel Oost/Watergraafsmeer Krugerplein, Afrikanerplein en omgeving.

Dynamo Startnotitie, januari 2007.

Evaluatie Contactvaders Transvaalbuurt 2002-2005 Public Affairs groep bv - oktober 2005 In opdracht van Stadsdeel Oost/Watergraafsmeer – Amsterdam.

Evaluatie toezichthouders Stadsdeel Oost/Watergraafsmeer.

Gemeente Amsterdam, Bestuursdienst, Directie Openbare Orde en Veiligheid, Strategisch Team, *Vliegende Brigade Transvaalbuurt, Plan van aanpak – i.s.m. Subdriehoek Oost*, versie 11 oktober 2007.

Jaarprogramma Veiligheid 2005 Stadsdeel Oost/Watergraafsmeer, vastgesteld door de stadsdeelraad Oost/Watergraafsmeer op 20 december 2004.

Jaarprogramma Veiligheid 2006 Stadsdeel Oost/Watergraafsmeer, vastgesteld door de stadsdeelraad Oost/Watergraafsmeer op 19 december 2005.

Jaarprogramma Veiligheid 2007 Stadsdeel Oost/Watergraafsmeer, vastgesteld door de stadsdeelraad Oost/Watergraafsmeer op 18 december 2006.

Jaarverslag Veiligheid 2006 Stadsdeel Oost/Watergraafsmeer, 22 maart 2007.

Jeugd- en Veiligheidsplan District 3 2006-2009, stadsdelen Zuidoost-Oost/Watergraafsmeer 29 november 2005.

Jeugd- en Veiligheidsplan District 3 2006-2009 Stadsdelen: Zuidoost - Oost/Watergraafsmeer 29 november 2005.

Krugerplein, Afrikanerplein en omgeving Sander Flight Paul Hulshof Marlène Zwaan DSP-groep, Amsterdam, 2 januari 2007.

Memo Stadsdeel Oost/Watergraafsmeer van Martin Verbeet aan Raadscommissie Openbare Ruimte en Economie, betreft Beantwoording Initiatiefvoorstel PvdA, datum 12 juni 2007.

Memo Staf AZ Stadsdeel Oost/Watergraafsmeer, R. de Ruiter (12 april 2007) “Activiteiten Transvaal, rol van de Brede Werkgroep Transvaal”.

Notitie Cameratoezicht Krugerplein, versie oktober 2006.

Overzicht projecten/initiatieven Transvaalbuurt\_20070907.

Plan van aanpak ‘Jeugd en Jongeren Transvaal’ 2001.

Productafspraken 2007 Dynamo ten behoeve van Stadsdeel Oost/Watergraafsmeer (30-1-2007).

Projectplan ‘Toezicht Transvaalbuurt 2007-2010’ februari 2007 Algemene Zaken, afdeling Openbare Orde & Veiligheid / Meldpunt Zorg en Overlast.

Stedelijk Vernieuwingsplan Transvaalbuurt januari 2004.

Trots op Transvaal! Wijkactieplan Transvaalbuurt, Oktober 2007.

Wijkaanpak Amsterdam-Oost, WIJK: TRANSVAALBUURT, Stadsdeel Oost/Watergraafsmeer 2007.

Wijkaanpak Oost – De voorgenomen additionele inzet van de woningcorporaties, 19 december 2007.

‘Verbonden met de Buurt’, Programakkoord 2006-2010, Stadsdeel Oost/Watergraafsmeer, Amsterdam, 28 april 2006.

“Van ergernis naar actie: voor een schone straat.” Een strategie en een plan van aanpak voor het product Schoon in stadsdeel Oost-Watergraafsmeer, september 2007.